



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

김영란법(「부정청탁 및 금품등
수수의 금지에 관한 법률안」)의
입법과정 분석

- Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로

2016년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과

이 서 연

김영란법(「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」)의 입법과정 분석

- Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로

지도교수 이 승 중

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2016년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

이 서 연

이서연의 석사학위논문을 인준함

2016년 6월

위 원 장 엄 석 진 (인)

부 위 원 장 최 태 현 (인)

위 원 이 승 중 (인)

국 문 초 록

본 연구의 목적은 국민의 삶에 심대한 영향을 끼칠 수 있는 「부정 청탁 및 금품수수 금지에 관한 법률」(이하 ‘김영란법’)이라는 정책형성과정의 동력과 영향요인들을 규명하기 위하여 동법의 입안부터 통과까지 일련의 과정 속에서 어떠한 영향요인에 따라 논의가 촉발되고 입법에까지 이르렀는지, 심의과정의 쟁점은 무엇이었고 어떻게 흘러갔는지, 또한 누가 이러한 과정을 주도적으로 이끌었는지 등을 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 분석해 보고자 하는 것이다.

본 연구에서는 김영란법 입법과정에서의 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름의 세 가지 흐름과 세 흐름 간의 동태적 상호작용, 정책의 창 의 개방 계기와 정책선도가의 역할 등을 분석함에 있어 입법시기를 정책제안부터 입법예고까지의 입안기, 국회 제출부터 소위 상정·심의까지의 상정기, 제19대 국회 전반기 마지막 정무위 소위 합의부터 법안의 본회의 통과까지의 제정기로 나누어 살펴보았다.

분석의 결과, 김영란법 입법에 이르기까지 지표·사건·위기·환류의 정책문제의 흐름이 계속해서 유지되고 있었고 정치의 흐름·정책대안의 흐름도 존재하였음을 확인할 수 있었으나 이 세 흐름이 항상 일관된 기류로 흐르는 것은 아니었다. 각 흐름마다 흐름의 강약이 있고, 순류와 역류가 계속되며 각 시기별로도 결합 양상이 다르게 나타났다. 또한 주요 시기별로 창이 열릴 때 주도적 역할을 한 정책선도가가 동일하지 않았으며, 동일한 주체라 하더라도 시기별로 역할의 크기가 달랐다.

정책의 창은 두 가지 흐름 또는 세 가지 흐름의 결합으로 열리는 데 이러한 결합은 각자 독자적으로 흐르던 흐름이 접점에서 만나는

양상으로 진행되기도 하고 하나의 거센 흐름이 창을 열면서 다른 흐름을 흡수하는 형태로 나타나기도 했다.

정책의제설정의 변화와 관련하여 선거와 같은 정치적 흐름을 비중 있게 본 Kingdon의 분석과 달리 김영란법 입법과정에서는 선거 결과가 정치 흐름의 방향에 큰 반향을 일으키지는 못하였으며 오히려 스폰서 검사 사건, 세월호 침몰사고와 같은 사건·위기의 문제의 흐름이 몰고 온 파장이 더욱 크게 작용하였다.

Kingdon 모형에서는 대안의 선택에 영향을 미치는 주요 요소로서 기술적 실행가능성과 가치수용성을 설정하고 있는데 김영란법의 대안의 흐름을 살펴보면 오히려 적용범위를 지나치게 확대하여 현실적 적용가능성을 더 어렵게 하였으며 각종 위헌성 논란으로 인해 선택된 대안의 가치 수용성 역시 높지 못하다. 김영란법의 대안 흐름은 오히려 입안기에는 정책옹호연합모형, 제정기에는 쓰레기통 모형의 설명과 유사한 양상을 보이고 있다.

이상 살펴본 바를 종합하면 김영란법 입법과정에서는 Kingdon 모형의 세 흐름이 모두 나타나고 이러한 흐름의 상호작용에 따라 창이 열리는 것도 확인되지만, 창이 열렸을 때 기술적 실현가능성이나 가치수용성 고려라는 모형의 설명에 따른 대안 채택 과정이 나타나지 않았다. 정책 대안의 흐름을 이끌어 가야 할 당사자들이 충분한 준비가 되지 않은 상황에서 갑작스런 위기 사건에 의해 창이 열렸을 때 정책선도가가 중심을 잡고 역할을 충실히 수행하지 못하였기에 부실한 정책대안이 채택된 것이다. 이는 많은 선행연구에서 지적했듯이 정책결정과정에서 정책선도가의 역할이 매우 중요하다는 점을 다시 한 번 확인시켜주었다고 할 수 있다.

한편 김영란법 입법과정에서 특이한 점은 김영란 국민권익위원장의 퇴임 이후 법 제정에 대한 강한 의지와 영향력, 전문성을 모두 갖춘 정책선도가가 실종되었음에도 불구하고 법안이 폐기되지 않고

국회를 통과하여 제정에까지 이르게 된 것인데, 이는 정책대안에 대한 합리적인 검토보다는 정치적 이해관계, 대형 사건·사고, 여론의 흐름 등이 정책결정에 미치는 영향이 더 큰 우리나라의 입법현실이 반영된 결과라 할 수 있다. 다만, 본 연구에서는 대통령이나 국회의 원, 장관급 인사 외에 전문성을 갖춘 실무 관료들의 활동과 노력이 법 제정에 기여한 바에 대해서 충분한 검토가 이뤄지지 못한바 향후 연구에서는 이를 보완한 분석이 시행되어야 할 것이다.

주요어 : 김영란법, 정책형성, Kingdon, 다중흐름모형, 정책의 창, 정책선도가

학번 : 2014-23519

목 차

| | |
|----------------------------------|---------------|
| 제1장 연구 목적 및 필요성 | 1 |
| 제1절 연구목적 | 1 |
| 제2절 연구필요성 | 6 |
| 제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 | 10 |
| 제1절 이론적 배경 - Kingdon의 다중흐름모형 | 10 |
| 1. 정책 문제 흐름 | 11 |
| 2. 정치 흐름 | 12 |
| 3. 정책 대안 흐름 | 12 |
| 4. 정책의 창 | 12 |
| 5. 정책선도가 | 13 |
| 제2절 선행연구 검토 | 14 |
| 1. 부패방지정책 관련 선행 연구 | 14 |
| 2. Kingdon의 다중흐름모형을 활용한 선행 연구 | 19 |
| 제 3 장 연구 문제 및 연구방법 | 25 |
| 제1절 연구대상 및 연구문제 | 25 |
| 1. 연구대상 | 25 |
| 2. 연구문제 | 30 |
| 제2절 연구방법 | 31 |

| | |
|-------------------------------|-----------|
| 제 4 장 김영란법의 입법과정 | 33 |
| 제1절 정책문제의 흐름 | 33 |
| 1. 입안기 | 33 |
| (1) 지표 | 33 |
| (2) 사건·위기 - 스폰서 검사·저축은행 비리 등 | 37 |
| (3) 환류 | 43 |
| 2. 상정기 | 45 |
| (1) 원전비리 | 46 |
| (2) CJ그룹 조세 포탈 및 국세청 로비·방산 비리 | 46 |
| (3) 세월호 침몰사고 | 48 |
| 3. 제정기 | 49 |
| (1) 국민권익위원회 부패인식도 조사 | 49 |
| (2) 관피아 비리·입법비리·방산비리 | 50 |
| (3) 여론 등 | 52 |
| 제2절 정치의 흐름 | 53 |
| 1. 입안기 | 53 |
| (1) 김영란 국민권익위원장 취임 | 53 |
| (2) 이명박 대통령, 공직기강 확립 주문 | |
| - 김영란법 제정 필요성 대두 및 입법절차 진행 | 57 |
| (3) 제19대 국회의원 선거(여대야소) | 58 |
| (4) 국민권익위원장 교체 및 제18대 대통령선거 | 59 |
| (5) 새정부 출범 및 인사청문회 정국 | 60 |

| | |
|---|----|
| 2. 상정기 | 61 |
| (1) 국회 의사일정 파행 및 정기국회 지각 개원 | 61 |
| (2) 세월호 침몰사고 이후 여론 고조 및 박근혜 대통령 대국민 담화 | 64 |
| 3. 제정기 | 65 |
| (1) 제19대 국회 후반기 원구성 지연 및 정홍원 총리 유임 | 65 |
| (2) 제6회 동시지방선거 및 7.30 재·보궐선거 | 67 |
| (3) 세월호 특별법 협상 및 정기국회 의사일정 지연 | 68 |
| (4) 시민단체·언론 등 국민여론 고조 | 71 |
| (5) 김영란법 법사위 상정 지연 | 72 |
| (6) 이완구 총리후보자 인사청문회 및 여야 지도부 개편 | 73 |
| (7) 여야 의원총회 등 각 당내 의견수렴절차 진행 | 75 |
| (8) 시민단체 입법 촉구 운동 | 77 |
| (9) 여야 지도부 김영란법 합의 타결 및 본회의 처리 | 78 |
| 제3절 정책대안의 흐름 | 80 |
| 1. 입안기 | 80 |
| (1) 입법추진 발표 및 공개토론회 등 | 80 |
| (2) 한국법제연구원 법제분석연구 | 81 |
| (3) 의견수렴 및 입법예고 | 83 |
| (4) 입법예고안과 정부제출안 비교 | 84 |
| 2. 상정기 | 86 |
| (1) 국회정무위원회 심사(김영란법 4건) | 86 |
| (2) 제19대 국회 전반기 정무위원회 소위 (일부)합의 | 89 |

| | |
|---------------------------------|------------|
| 3. 제정기 | 90 |
| (1) 국회 정무위원회 공청회 | 90 |
| (2) 새누리당·정부·청와대 정책조정협의 | 94 |
| (3) 국회 정무위원회안 의결 | 95 |
| (4) 국회 법제사법위원회 심사 | 97 |
| (5) 국회 법제사법위원회 공청회 및 여야 원내대표 합의 | 99 |
| 제4절 정책의 창 | 103 |
| 1. 입안기 - 스폰서 검사·김영란 위원장 취임 | 103 |
| 2. 상정기 - 세월호 침몰사고 | 106 |
| 3. 제정기 - 이완구 총리후보 발언 등 | 109 |
| 제5절 정책선도가 | 111 |
| 1. 입안기 - 이명박 대통령·김영란 위원장 등 | 111 |
| 2. 상정기 - 박근혜 대통령, 정무위 법안소위 등 | 113 |
| 3. 제정기 - 여야 지도부, 정무위·법사위, 국민 여론 | 116 |
| 제6절 논의 | 120 |
| 제 5 장 결 론 | 124 |
| 제1절 정책적 함의 | 124 |
| 제2절 연구의 한계점 | 131 |
| 참 고 문 헌 | 132 |
| Abstract | 151 |

- 표 목차 -

| | |
|--|----|
| 〈표1〉 2015.12.10., 헌법재판소 공개변론 쟁점 | 2 |
| 〈표2〉 법제처 법령통계(2016.4.30. 현재) | 6 |
| 〈표3〉 연도별 법령현황(2012년~2016년 4월 현재) | 8 |
| 〈표4〉 제18대·제19대 국회 법률안 제안 및 처리 건수 | 8 |
| 〈표5〉 부패방지정책 관련 주요 선행 연구 | 15 |
| 〈표6〉 정책의 네 가지 정치적 상황 | 19 |
| 〈표7〉 다중흐름모형 관련 선행 연구 요약 | 20 |
| 〈표8〉 김영란법 입법과정의 주요 시기 구분 | 27 |
| 〈표9〉 김영란법 입법과정(입안기) | 28 |
| 〈표10〉 김영란법 입법과정(상정기) | 28 |
| 〈표11〉 김영란법 입법과정(제정기) | 30 |
| 〈표12〉 분석방법 및 분석틀 | 32 |
| 〈표13〉 공무원행동강령위반 유형별 현황 | 34 |
| 〈표14〉 공직사회에 대한 부패인식비율 | 35 |
| 〈표15〉 한국의 부패인식지수(CPI) 순위 | 36 |
| 〈표16〉 부패문제 해결을 위한 과제(일반국민) | 44 |
| 〈표17〉 우리사회에 대한 부패인식비율 | 49 |
| 〈표18〉 김영란법 입법과정의 정책문제흐름 | 53 |
| 〈표19〉 2014 정기국회 기간 중 새누리당·새정치민주연합 합의사항 | 69 |

| | |
|---|-----|
| 〈표20〉 김영란법 입법과정의 정치흐름 | 79 |
| 〈표21〉 김영란법 입법예고안과 정부안의 비교 | 85 |
| 〈표22〉 부정청탁 금지 제재수위 비교 | 88 |
| 〈표23〉 금품수수 금지 제재수위 비교 | 88 |
| 〈표24〉 김영란법 관련 정무위원회 법안소위원장 결과 발표 내용 | 89 |
| 〈표25〉 대상범위 확대(언론·사립학교 포함) 관련 각 진술인 입장 | 90 |
| 〈표26〉 금품수수 금지 관련(직무관련성 여부) 각 진술인 입장 | 91 |
| 〈표27〉 부정청탁 금지 관련 각 진술인 입장 | 92 |
| 〈표28〉 김영란법의 정부안과 정무위원회안 비교 | 95 |
| 〈표29〉 처벌조항(정무위안, 2015.1월) | 96 |
| 〈표30〉 새누리당·새정치민주연합 김영란법 합의내용(2015.3.2.) | 101 |
| 〈표31〉 김영란법 입법과정의 정책대안의 흐름 | 102 |

- 그림 목차 -

| | |
|----------------------------------|-----|
| 〈그림1〉 Kingdon의 다중흐름모형 요약 | 10 |
| 〈그림2〉 연구대상 및 연구문제 | 25 |
| 〈그림3〉 공무원행동강령위반 현황 (단위: 명) | 34 |
| 〈그림4〉 한국의 부패인식지수(CPI) 변동 추이 | 36 |
| 〈그림5〉 우리사회 부패수준 평가추이 | 50 |
| 〈그림6〉 국민권익위원회 발표 김영란법 주요 내용 | 80 |
| 〈그림7〉 김영란법 입안기의 Kingdon의 세 가지 흐름 | 103 |
| 〈그림8〉 김영란법 상정기의 Kingdon의 세 가지 흐름 | 106 |
| 〈그림9〉 김영란법 제정기의 Kingdon의 세 가지 흐름 | 109 |

제1장 연구 목적 및 필요성

제1절 연구목적

2015년 3월 3일, 대한민국의 부패와 비리를 척결하고 공정한 사회를 열어 줄 것이라는 기대 속에 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」, 일명 김영란법이 국회 본회의를 통과하였다. 일각의 해석에 따르면 이 법의 대상은 최대 1천 800만 명에 이른다고 한다.¹⁾ 5천만 인구의 약 40%에 해당하는 국민의 행동을 제약하는 법이 통과되었는데 그 과정에서 과연 이 법이 가진 무게와 파괴력만큼 충분한 논의와 의견 수렴이 있었는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

김영란법은 국회 본회의에서 재석의원 91%의 압도적 찬성²⁾으로 가결되었지만 시행도 되기 전인 2016년 7월 현재 김영란법 개정안 4건이³⁾ 발의되었고 20대 국회 농림축산식품해양수산위원회 산하에는 이례적으로 상설소위 외에 김영란법특별소위가 설치되는 등 법 개정 논란이 일고 있다..⁴⁾

1) 연합뉴스, 2015.1.8., 「국민 10명중 4명, 최대 2천만명까지 김영란법 대상」

MBN, 2015.1.9., 「2천만 명 잠재적 범법자 만드는 ‘김영란법’」

김기식 새정치민주연합 간사, 2015.1.8., “예상컨대 180만명에 대해 최소한 10명은 가족이 포함될 거니까 현재 이 법만으로도 1천 500만명 정도는 영향권에 들어올 것...(분리입법이 추진되는) 이해상충 부분까지 반영되면 아마 2천만명 훨씬 넘어 국민 대다수가 적용범위에 들어올 것”

2) 재석의원 총295인 중 재석 245인, 찬성 226인, 반대 4인, 기권 17인

3) 법 적용 대상 관련 개정 : 사학언론 제외(강효상)

농축수산물 금품품목에서 제외(이완용, 강석호, 김종태)

4) 부정청탁등금지법 관련 소위

법조계와 경제계 등에서는 법안 내용상의 모순·허점과 경기에 미칠 부정적 영향에 대하여 우려를 표명하였다. 법안이 통과되자마자 대한변협은 동법의 언론자유 침해 가능성을 주장하며 헌법소원⁵⁾을 제기(2015.3.5.)했고 일각에서는 대통령이 거부권을 행사해야한다고 목소리를 높이기까지 했다. 특히 법안 심의 과정에서 언론과 사립학교교원 등이 법 적용 대상에 포함되자, 애초에 공직자의 비위에 맞춰졌던 초점이 민간으로 옮겨간 것에 대한 과잉입법에 대한 비판이 일어났다.

〈표1〉 2015.12.10., 헌법재판소 공개변론 쟁점

| 위헌 의견 | 쟁점 | 합헌 의견 |
|----------------------------------|----------------------|---|
| 일부 민간 영역만 포함시켜 평등권 침해 | 언론·사학 포함 | 전 국민이 영향받는 분야라 우선 적용했고 차후 민간 전 분야로 확대해야 |
| 언론·사학 대상 조항 없고 조항 외 행위 처벌 규정 불분명 | 부정청탁 15개 조항 | 판사의 해석과 사회상규에 의해 극복 가능한 수준 |
| 대통령령에 포괄적으로 위임해 죄형법정주의에 위배 | 예외로 인정되는 수수 허용 금품 범위 | 허용액이 1회 100만원, 1년 300만원으로 규정돼 있어 예측 가능 |
| 헌법상 연좌제 금지 위배와 양심의 자유 침해 | 배우자 신고 의무 | 가족 중 배우자만 신고 의무 대상으로 국한해 처벌 가능성 최소화 |

※출처 : 동아일보 15.12.11, 「사학-언론 포함시킨 ‘김영란法’, 현재 재판관들도 쟁점 집중질문」

논란이 계속된 가운데 김영란법이 본회의를 통과하고 일주일 후인 3월 10일, 김영란 前 국민권익위원장이 기자회견을 가지고, 입법대상과 관련해서는 위헌이라고 생각하지는 않는다는 한편 공직자의 부정과 관련하여 법안의 내용이 원안에서 후퇴했다며 아쉬움을 표명⁶⁾했다. 결과적으로 이 기자회견으로 김영란법에는 ‘김영란(원안 발의자)에게 비판 받는 김영란법’이라는 꼬리표까지 붙게 되었다.

5) 언론자유 침해, 평등의 원칙과 명확성 원칙 위반, 양심의 자유 침해 등

6) “위헌이라고 생각하지 않음...원안에서 일부 후퇴한 부분은 사실 아쉽게 생각”

법안을 통과시킨 국회의원들 역시 김영란법이 문제의 소지를 안고 있음을 인정하였다. 한국경제신문이 법안통과 후 5개월이 지난 2015년 8월 김영란법을 다룬 정무위(소관 상임위)·농해수위(유관 상임위)·법사위(체제자구심사) 소속 여야 위원 30명(새누리당 14명, 새정치민주연합 16명)을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 설문에 응답한 22명 가운데 50%에 달하는 11명이 동법의 위헌성(‘헌법상 과잉금지 원칙에 위배’)에 동의한다고 답했다.⁷⁾ 정부의 시행령 발표 이튿날인 2016년 5월 10일, 지난 해 3월 김영란법 본회의 상정 직전 국회법사위에서 김영란법 법사위 수정안의 의결을 선포하고 의사봉을 두들긴 새정치민주연합 이상민 국회 법제사법위원장은 문화일보와의 인터뷰에서 김영란법은 위헌이라는 견해를 밝혔다.⁸⁾

또한 10월 8일에는 국회 농해수위에서 위원장 제안으로 「김영란법 적용대상에서 우리 농·수·축산물 제외 촉구 결의안」이 통과되었는데, 농해수위 위원장을 비롯한 여야 간사는 물론 농해수위 위원 대부분이 지난 3월 김영란법에 찬성하였으며 반대한 사람은 한 명도 없었다.⁹⁾ 시행령 논의도 끝나지 않은 2015년 8월 17일에는 농해수위의 김종태 새누리당 의원 등 21명의 여야 의원들이 ‘김영란법’에서 규정한 수수 금지 대상 가운데 농수산물과 그 가공품을 제외하는 내용의 개정안을 발의하였다. 개정안 발의 의원 21명 중 17명은 김영란법에 찬성한 의원이었다.¹⁰⁾¹¹⁾

7) 2015.8.26., 한국경제 「국회의원 절반 “김영란법 위헌성에 공감”」

8) 2016.5.10., 문화일보, 「<김영란법 시행령 발표>” 현재 결정 후 수정보완? 국회 직무유기”」

“지난해 2월 양당 원내대표는 일단 통과시키고 나서 수정하자고 합의했다. 국회가 법을 통과시킬 때 문제를 인식하고 있었던 것이다. 문제가 있다는 것을 알면서 일단 시행하고 보자는 것은 책임 회피적이고 비겁한 태도이다. 법의 적용 대상과 범위가 너무 포괄적이고 규제 방식 또한 졸렬하다. 현재의 법은 위헌이라는 게 제 생각이고 위헌 결정이 날 가능성이 높다”

9) 단, 새누리당 이인제·홍문표·김종태 의원은 본회의에 출석하였으나 김영란법 표결 당시에는 이석하여 표결에 참여하지 않았다.

심지어 김영란법의 발의 및 처리과정에서 중대한 역할을 한 박근혜 대통령도 2016년 4월 26일 언론사 간담회에서 내수위축 등 김영란법의 부작용에 대한 우려를 언급했고 당시 소관 상임위원인 정무위원장으로써 법안을 통과시켰던 새누리당 정우택 의원 역시 재논의 필요성을 시사했다.¹²⁾¹³⁾

“좋은 취지로 시작했던 게(김영란법) 내수까지 위축시키면 어떻게 하느냐. 그래서 이 부분에 있어서는 헌법재판소에서 결정하면 거기에 따라야 되겠지만 국회 차원에서도 한 번 다시 검토를 해 볼 수도 있지 않을까, 제가 어떻게 할 수 있는 건 아니지만 그런 생각을 속으로 하고 있다”

- 2016.4.26., 박근혜 대통령, 언론사 편집·보도국장 오찬간담회 中

“김영란법에 대해 다시 한 번 들여다볼 기회가 있다면 대통령께서 말씀하신 경제 문제 부분에 대해서도 한번 더 심도 있게 들여다볼 필요는 있다고 봅니다”

- 2016.4.28., 정우택 정무위원장, 언론 인터뷰 中

정부는 김영란법 통과 이후 1년 2개월만인 지난 5월 9일 시행령 제정안을 발표했다. 시행령은 식사비 상한액을 3만원, 선물 상한액을 5만원, 경조사비는 10만원으로 정하였으며 외부강연 사례금 상한액도 정하였다. 이에 대하여 외식업계·축산업계·화훼농가·유통업계 등 관련업계는 물론이고 동법을 제정한 정치권까지 가세하여 시행령의 수정, 나아가 김영란법의 개정 필요성을 제기하였다. 먼저 다수의 농어촌 지역구 의원들이 소속되어 있는 새누리당과 국민의당은 법

10) 김영란법 개정안 발의의원의 김영란법 표결현황

- 찬성(17), 기권(1, 최봉홍), 불참(3(김종태, 안상수, 홍문표))

11) 동 개정안은 19대 국회 임기만료로 폐기되었고, 김종태 의원은 20대국회에서 다시 개정안을 제출하였다.

12) TV조선, 2016.4.28., 「김영란법 재논의, 엇갈리는 여야 셈법」

13) 단, 정우택 의원의 경우 정무위원장에 선출된 2014년 7월부터 김영란법의 경제적 부작용에 대해서 문제제기를 해온 바 있다.

개정 필요성을 시사하였다. 새누리당 정진석 원내대표와 김광림 정책위의장은 김영란법 시행 이후 한우농가 등 농수축산업계가 받을 타격에 대한 우려를 표했다.¹⁴⁾ 국민의당 박지원 원내대표 역시 김영란법 시행령에 대한 우려가 크다며 당내에서 충분한 의견 수렴 후 적절한 법개정 필요성을 고민하겠다는 입장을 밝혔다. 이에 비해 더불어민주당의 우상호 원내대표는 시행 전 법 개정에는 부정적 입장을 피력하였다.¹⁵⁾

2016년 9월 28일 시행을 앞두고 있는 김영란법은 2015년 3월 법 제정 이후 1년 3개월이 지난 2016년 6월 현재 시행령 제정 작업 중에 있다. 따라서 동법의 시행 이후 과연 의도했던 효과를 얻을 수 있을지 여부라든가, 어떤 부작용을 초래할 것인지에 대하여 지금 선불리 논하기는 어려울 수도 있다. 게다가 박한철 헌법재판소장은 2016년 3월 18일 신문방송편집인협회 토론회에서 김영란법 시행일 이전에 동법의 심리를 마치기로 방침을 정했다고 밝혔다. 이에 따르면 김영란법은 시행 여부도 불투명한 상황이다.¹⁶⁾

만약 현재 심리 결과 위헌성이 있다는 판결이 나온다면, 제대로 시행조차 못할 법을 제정한 입법부가 그 기능을 어떻게 수행하였는지 살펴보는 것은 의미 있는 일이며, 김영란법이 시행되어 동법이 대한민국의 부정부패를 일소하고 공직사회의 정화를 통해 사회 전반에 청렴한 문화를 불러오는데 기여한다 할지라도, 형법이나 공직자윤리법, 부패방지법과 같은 기존의 법제도를 보완하여 활용하지 않고 규제와 처벌적 내용을 가진 형사법적 성격의 신규법을 제정하여 국민들의 밥값까지 국가가 간섭하고자 하게 된 경위에 대해서는 상세히 살펴 볼 필요가 있다.

14) 2016.5.10, 새누리당 정진석 원내대표·김광림 정책위의장 현안관련 기자간담회 中

15) 2016.5.10., 동아일보 「박지원 “김영란법 시행령, 충분한 의견 수렴 후 법개정 필요성 고민”」

2016.5.10., YTN 「우상호 “김영란법, 시행해보고 개정 필요성 판단해야”」

16) 2016.3.18., 한국일보 「“대법원장이 지명한 헌법재판관, 권위 가질 수 있나”」

이에, 위헌성 시비 등 많은 우려에도 불구하고 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(김영란법)을 입법에까지 이르게 한 동력과 영향요인들을 규명하기 위하여 동법의 입안부터 통과까지 일련의 과정 속에서 어떠한 영향요인에 따라 논의가 촉발되고 입법에까지 이르렀는지, 심의과정의 쟁점은 무엇이었고 어떻게 흘러갔는지, 또한 누가 이러한 과정을 주도적으로 이끌었는지 등을 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 분석해 보고자 한다.

이러한 연구를 통하여 Kingdon의 다중흐름모형이 실제 동법의 입법과정과 부합하는지를 살펴보고 만약 Kingdon 모형으로 설명되지 않는 부분이 있다면, 본 연구결과가 Kingdon 모형의 수정·보완 및 개선과 관련하여 가질 수 있는 함의를 검토해 볼 예정이다.

제2절 연구필요성

2016년 4월 30일 현재, 대한민국에는 헌법을 포함하여 총 4,560건의 법령이 존재한다.¹⁷⁾ 이중 시행령이나 규칙 등을 제외하더라도 법률(헌법 포함)의 건수만 1,366건에 이른다. 법은 대한민국이라는 사회 속에서 살아가는 규칙이라 할 수 있다. 그것은 어떤 식으로든 우리의 삶에 인위적인 힘을 가하는 규제이다. 법령 특정 분야를 지원하거나 기존의 규제를 완화하는 법이라 할지라도 그 법의 대상자들로 하여금 일정한 행위를 하도록 유도한다는 점에서 법은 사회 구

17) <표2> 법제처 법령통계(2016.4.30. 현재)

| 구분 | 헌법 | 법령 | | | | | | 계 |
|----|----|-------|-------|-----|-------|------|-------|-------|
| | | 법률 | 대통령령 | 총리령 | 부령 | 규칙 등 | 소계 | |
| 건수 | 1 | 1,365 | 1,606 | 129 | 1,122 | 337 | 4,559 | 4,560 |

성원의 자유를 제약한다. 게다가 법이 국민의 삶에 미치는 영향은 매우 크다. 법률가들이 우리 사회에서 최고의 지성인으로 인식되고, 꽤 존중받는 전문가 그룹으로 분류되며 상대적으로 높은 소득을 얻고 있는 현실은 법이 가지는 힘과 파괴력이 매우 크다는 것을 반증한다.

그런데, 우리 국민 중에 자신의 삶을 규제하고 지배하는 4,560건의 법령을 모두 숙지하고 있는 사람은 그리 많지 않다. 게임에서 규칙을 어겼을 때 무지는 벌칙을 피할 수 있는 예외가 될 수 없음에도 많은 사람들은 수 천 개의 법 중 단 한 건의 법도 충분히 숙지하지 못한 상태에서 법의 지배를 받고 있다.

헌법 10조에는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.” 고 규정되어 있다. 이러한 자기결정권, 즉 개인이 자신의 몸과 행동에 대해 가진 선택권에 대한 억압이나 제한이 정당화되기 위해서는 높은 수준의 설득력을 갖춘 논거가 필요하다. 사회구성원 대다수가 필요성을 공감하지 못하는 강제력의 행사는 부당할 수 있다. 민주주의와 같은 정치체제나 입법부·사법부·행정부의 아우르는 정부의 존재도 개인의 존엄성과 자유를 지키기 위한 더욱 편리하고 적절한 수단으로서 그 의의가 있다.

따라서 국민이 지켜야 할 규칙을 신설하거나 변경시키는 일은 무거운 책임이 뒤따르는 일이다. 그런 의미에서 지금 우리 사회는 입법권의 남용에 대한 고민이 필요한 시점이기도 하다. 국회에서 법안 처리가 지연되면 언론과 시민단체에서는 국회가 일을 하지 않는다고 비판을 쏟아내고 의원들의 의정활동 평가 지수에 법안발의건수를 기계적으로 포함시킨다.¹⁸⁾ 김영란법의 제정과정에서도 약 2천만

18) 2016.02.11. 참여연대 발표(의정감시센터 ‘열려라 국회’ 관련 자료 게재)
브레이크뉴스 2016.02.12. 「시민단체, 저성과자 국회의원 35명 명단 발표...

명의 국민의 생활에 대하여 수사·사법기관이 영향력을 행사할 수 있는 범위를 확장시켜주는 동법에 대하여 다수의 시민단체와 언론은 이러한 규제 강화를 조속히 제정되어야 할 반부패정책으로 부각시켰다. 그러나 이와 같이 공공선을 위하여 개인의 자유와 권리를 희생하는 것이 바람직한가에 대하여는 논란의 여지가 있을 뿐 아니라, 무엇이 대의인지를 규정하는 기준까지도 자의적이고 비합리적으로 설정된다면 대의를 위한 소의의 희생은 용인되기 어렵다.

〈표3〉 연도별 법령현황(2012년~2016년 4월 현재)

| 구분 | 법률 | | 대통령령 | | 총리령·부령 | | 계 | |
|------|-------|----|-------|----|--------|----|-------|-----|
| | 수 | 증감 | 수 | 증감 | 수 | 증감 | 수 | 증감 |
| ‘16년 | 1,418 | 24 | 1,624 | 8 | 1,268 | 15 | 4,310 | 47 |
| ‘15년 | 1,394 | 52 | 1,616 | 59 | 1,253 | 39 | 4,263 | 150 |
| ‘14년 | 1,342 | 38 | 1,557 | 39 | 1,214 | 25 | 4,113 | 102 |
| ‘13년 | 1,304 | 18 | 1,518 | 26 | 1,189 | 38 | 4,011 | 82 |
| ‘12년 | 1,286 | 73 | 1,492 | 37 | 1,151 | 16 | 3,929 | 126 |

※출처 : 법제처 법령통계

이 같은 분위기 속에 정부와 의원들이 쏟아내는 법안의 제·개정안이 연간 수천 건에 이르고 이 중 약 2천 건이 본회의를 통과한다. 우리 사회의 규칙이 1년에 대략 2천 건이나 변화하고 있는 것이다.¹⁹⁾ 시행령까지 포함한 법령수만 하더라도 2012년도에는 3,929건이던 것이 해마다 늘어나서 2016년 4월 현재에는 4,310건에 이른다.

본회의 출석, 상임위 출석, 법안대표발의 모두 낙제한 국회의원 35명 명단 공개」, 쿠키뉴스 2016.02.14. 「낙제 3관왕 국회의원 35명…본회의·상임위 출석, 법안대표발의 모두 하위」,

한국경제 2016.02.15. 「[‘입법 효율 최악’ 19대 국회] 생색내기·재탕 법안 ‘우르르’…1만5394건 발의해 6.9%만 처리」

19) <표4> 제18대·제19대 국회 법률안 제안 및 처리 건수

| 구분* | 제안건수 | 처리건수 | 비율 |
|-------------------------|---------|--------|-----|
| 제18대(08.05.30~12.05.29) | 13,913건 | 7,612건 | 64% |
| 제19대(12.05.30~16.05.29) | 17,822건 | 7,683건 | 43% |

※출처 : 국회 의정자료집·의안정보시스템 통계자료 재구성

문제는 이러한 변화가 기존에 가해지고 있던 제약을 완화하는 방향으로 이루어지는 경우는 드물다는 것이다. 규제가 늘어나거나 수시로 바뀔으로써 사회가 복잡해지면 결국 대다수의 일반 국민은 스스로 인지하지 못하는 사이에 손발이 묶이고 법률 내용의 변화에 정통한 특정한 세력이 새로운 규정을 이용하여 편익을 증대시킨다.

이러한 입법현실에 비하여 무분별한 입법(규칙 변동)에 대한 감시는 상대적으로 소홀한 상황이다. 예산을 수반하는 법안에 대한 Pay-go 원칙²⁰⁾ 적용 또는 규제입법영향평가제를 도입하자고 하자 입법기관뿐만 아니라 시민단체에서조차 반발하여 관련 법안은 19대 국회 임기만료로 폐기되었다.²¹⁾ 공무원이나 국회의원의 항공기·철도 운임 지원에 대하여 혈세 낭비라며 비판하고 공직자가 먹는 밥값까지 제한하는 법안을 통과시키기 위해 노력했던 시민단체나 정치인들 중 상당수가 오히려 수백 수천 배의 재정 부담을 수반하는 법안에 대한 검토 절차 도입에는 반대를 하였다.

사법부나 행정부가 그들이 가진 공권력을 신중히 사용하여야 하듯이 입법부 역시 국민의 대표라는 무거운 책임에 걸맞게 입법권을 올바르게 신중하게 행사하여야 한다. 따라서 다수의 국민에 대한 고강도의 규제를 수반하는 김영란법이 과연 어떠한 과정을 거쳐서 입법되었는지를 살펴보는 일은 권력기관의 권한남용에 대한 경계뿐만 아니라 입법기능의 중요성을 고려할 때에도 의미 있는 연구가 될 수 있다고 여겨진다.

20) pay as you go, 정부가 경기부양 등의 목표를 위해 지출계획을 짤 때 재원 확보방안까지 마련하도록 하는 원칙

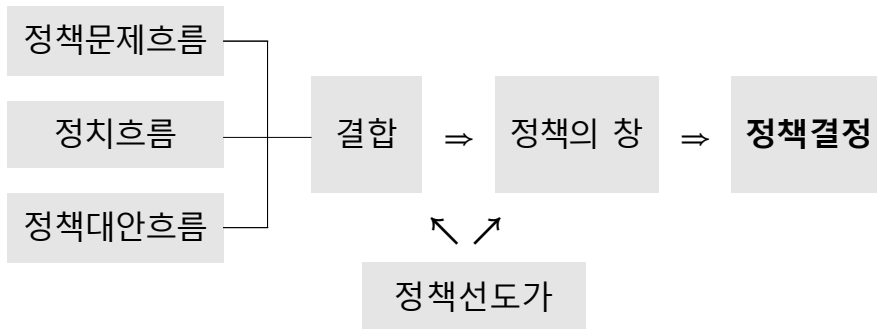
21) 규제입법영향평가제 도입 : 국회법 일부개정법률안(14.9.11, 이한구)

법안 발의 시 재원조달방안 마련(Pay-go 원칙 도입)

: 국회법 일부개정법률안(12.10.30, 이만우 / 2013.11.28., 이노근)

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

<그림1> Kingdon의 다중흐름모형 요약



제1절 이론적 배경 - Kingdon의 다중흐름모형

(Multiple Streams Framework : MSF)

Kingdon의 다중흐름모형은 Cohen, March & Olsen의 쓰레기통모형을 수정·변형한 것으로 비합리성에 기반을 두고 ‘정책 문제의 흐름’, ‘정치의 흐름’, ‘정책 대안의 흐름’의 세 가지 흐름을 제시한다(Kingdon, 1984). 이 세 흐름이 이어지다가 우연히 결합하는 시점이 발생하고 이 때 정책선도가(Policy entrepreneur)의 역할이 더해지면 정책의 창이 열리고 정책이 산출되는 것이다.

Kingdon은 정책형성과정을 합리적 의사결정과정이지 아닌 ‘모호성(ambiguity)’과 ‘불확실성(uncertainty)’에 기반한 비합리성을 전제로 설명한다(전성식, 2014). 다중흐름모형은 이런 비합리성을 전제로 다양한 사회적 이슈 중에 정책참여자로 하여금 주목과 관심을 끌게 되는 이슈가 무엇이며, 어떤 기제로 정책의제로 설명되는지를

설명한다. 어떤 이슈가 관료나 정책결정자에게 주목을 끌어서 의제가 되도록 하는데 영향을 미치는 요인으로는 정책문제의 인지, 정치적 흐름, 가시적 정책참여자를 들 수 있다(Kingdon, 2011).

다중흐름모형에서는 ‘정책문제흐름’, ‘정치흐름’, ‘정책대안흐름’이 각각 독자적으로 흘러 다니다가 결정적 특정 시점에 결합하여 정책의 창이 열리면 정책이 형성되거나 변동되는데 이 때 세 가지 흐름의 결합 및 정책의 창을 개방하는 데에 적극적인 역할을 하는 이가 정책선도자이다.

1. 정책 문제 흐름

정책 문제의 흐름은 어떤 이슈가 정책결정자의 주목을 끄는 과정에 대한 사항이다. 정책결정자가 문제의 흐름과 관련한 사안들을 인식하는 데에 영향을 미치는 요인으로서 지표, 주요 사건, 위기, 환류가 있다.

정책결정자들은 지표의 변화를 통해 문제상황을 인지하며 위기나 재난, 상징 또는 정책결정자의 개인적 경험과 같은 주요한 초점 사건(focusing events)이 정책문제를 부각시킨다. 환류는 기존 정책의 목표달성 실패나 과도한 비용, 예상치 못한 결과 등의 문제를 모니터링함으로써 정책문제에 주목하게 하는 것을 말한다(Kingdon, 2011). 즉, 상황의 정도와 크기를 계량화하는 지표, 예기치 않게 발생하는 사건, 정책과정에서 참여자들이 느끼게 되는 정책의 존립에 관련된 심리적 상태인 위기, 기존 정책의 문제점이나 의견수렴과정으로서의 환류를 통해 정책결정자가 사회적 이슈를 정책의제로 인식하는 데서 정책문제의 흐름이 시작된다(김학배, 2014).

2. 정치 흐름

정치 흐름은 국가적 분위기, 압력단체(조직화된 정치적 힘), 정부 개편 등의 형태로 나타난다(Kingdon, 2011). 즉 국민 여론, 선거 결과에 따른 정권의 교체나 국회 의석수의 변화, 또는 이익집단의 압력 등이 정책결정에 끼치는 영향을 통해 정치의 흐름을 살펴볼 수 있다.

정권의 교체와 의석수의 변화는 정책의제의 우선순위를 변경시킬 뿐만 아니라 새로운 의제를 등장시키며 이익집단 또한 자신에 유리한 정책문제의 채택을 위해 압력을 행사한다(정정길, 2013). 정치 흐름의 변화는 정책참여자를 변경시키거나 기존 참여자의 지위에 변동을 일으킴으로써 정책결정에 영향을 미칠 수 있다.

3. 정책 대안 흐름

정부 관료나 정부 산하 또는 민간의 연구기관, 국회 보좌진, 학자 등 전문가로 구성된 정책공동체는 정책 문제에 대한 대안을 개발하고 발전시켜나간다. 제시된 정책 대안에 대해서는 기술적 실현가능성과 가치수용성에 대한 검토가 이뤄지게 된다. 이러한 정책 대안의 흐름에는 정책참여자와 정책선도자의 활동, 이익집단의 개입 등의 요소도 영향을 끼친다.

4. 정책의 창

상기의 세 가지 흐름들이 부유하다가 어느 순간에 동시에 결합하게 되면서 열리는 것이 정책의 창이다. 정책의 창은 정책선도자들이 정책 이슈에 대한 정책결정자들의 관심을 유도하여 정책대안을 결정짓는 기회이다(김복규·김선희, 2006). 정책의 창은 개방을 예측하기

도 어려울 뿐만 아니라 안정적으로 개방이 지속되는 것도 아니며 여러 가지 이유로 소멸한다. 먼저 정책결정이 이루어져 정책참여자, 정책선도가, 이익집단 등 관련 당사자들의 의사가 충분히 반영된 경우 정책의 창은 닫힌다. 정책결정에 실패한 경우에도 더 이상의 추진 동력이 상실되었거나 여론의 관심이 잦아들면 창이 소멸하게 된다. 또한 고위관료 등 정책결정자의 지위변동, 정책대안의 적절성 상실이나 대안 부재도 정책의 창을 소멸시키는 요인이 될 수 있다.

5. 정책선도가

정책선도자들은 세 가지 흐름을 결합하여 정책의 창이 열리게끔 시도하고 정책의 창이 열리면 자신들이 바라는 정책의 결정을 위하여 자원을 투입한다.²²⁾ 이들은 세 가지 흐름을 결합하기도 하고 두 가지 흐름만 결합시켜 정책결정을 이루어내기도 한다.²³⁾²⁴⁾ 정책선도는 어떤 특정 고유의 집단을 지칭하거나 특정 세력이 독점적으로 취득하는 지위가 아니므로 대통령, 국회의장 및 국회의원, 정당 지도부, 정부 관료와 같은 공직자뿐만 아니라 학계, 기업, 언론, 이익단체에서부터 개인에 이르기까지 정책에 참여할 수 있는 누구나가 정책선도가 될 수 있다. 다만 앞서 소개한 대로 정책의 창이 열리는 기간이 길지 않으므로 전문성과 협상력, 의지를 갖춘 정책선도자의 역할이 매우 중요하다.

22) Anthony Chow(2014)

23) Julia Coffman(2007)

24) Kingdon은 흐름의 결합을 세 개의 흐름이 모두 결합되는 완전결합과 3개 중 2개 흐름이 결합되는 부분결합으로 구분하고, 완전결합이 이루어질 때 결정의제가 될 확률이 높다고 본다.(김지원, 2009)

제2절 선행연구 검토

1. 부패방지정책 관련 선행 연구

우리나라의 반부패정책관련 선행 연구를 공직 부패 위주로 살펴보면 대부분 우리나라의 공직부패실태를 분석하고 부패방지정책의 문제점과 개선방안을 연구하거나 부패방지법의 제정과정 등 반부패정책의 정책형성과정을 연구하는 내용으로 이루어져 있음을 발견할 수 있다.

부패방지법 제정(2001) 전후에 즈음한 2000년대 초중반의 반부패정책 관련 연구가 부패 관련 통합 기본법으로서의 부패방지법 제정 필요성과 제정효과·개선방안에 초점이 맞춰져 있었다면, 2000년대 후반부터는 다수의 연구에서 부패방지법 및 국민권익위의 기능의 한계를 지적하였으며 2010년대에 들어서는 권익위원회가 추진중인 김영란법(부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안)의 도입 필요성을 강조하고 있다.

대부분의 반부패정책연구에서 공통적으로 나타나는 부패방지방안으로는 상설특검법·부패방지법과 같은 별도의 법제정을 포함한 법·제도의 정비, 내부고발자 보호 강화, 의식·문화 개선 및 시민단체의 역할을 통한 청렴한 사회 분위기 조성 등이 있다. 다만 예외적으로 김봉수(2011)는 공무원범죄에 대한 규범적 통제의 연구에서 다수의 반부패정책 연구에서 주로 목격되는 특별법 만능주의적 접근방식이나 제도적 통제중심의 대응전략보다는 강력한 형사처벌을 중심으로 한 규범적 통제가 보다 효율적이라고 판단하였다.

<표5> 부패방지정책 관련 주요 선행 연구

| 연구자 | 연구대상 |
|-------------|--|
| 김선일(2013) | 공직자 부정부패 방지를 위한 법적 통제방안 |
| 이기수(2013) | 부패방지법의 제정 이후 변화와 향후 과제 |
| 김재광(2012) | 부패방지관련 법제의 체계 및 평가 |
| 김형성(2012) | 부패방지법의 문제점과 개선방안 |
| 이상현(2012) | 부정청탁 및 이해충돌 방지 관련 영국법제 |
| 김철식(2012) | 공무원 부정부패의 원인과 현황에 대한 실증적 분석 |
| 이종수(2011) | 한국의 국가적 반부패시스템의 진화 과정과 성과 고찰 |
| 김봉수(2011) | 공무원범죄에 대한 규범적 통제 : 공무원범죄의 개념과 통제방안을 중심으로 |
| 여운식(2010) | 공직자 부정부패 방지 |
| 배선식(2008) | 정책의제형성 : 부패방지법 제정과정을 중심으로 |
| 이덕환(2007) | 우리나라 부패실태와 공직자의 부패방지방안 |
| 연성진 외(2007) | 부패사범 통제체계의 실효성 제고방안 |
| 김상식(2005) | 우리나라의 부패방지정책의 문제점(학습관료제 관점) |
| 오필환(2005) | 대리인이론의 적용을 통한 반부패정책 연구 |
| 박경일(2004) | 한국관료부패의 방지방안 |
| 김성호(2003) | 공직부패 방지를 위한 제도개선 |
| 이영권(2002) | 정책결정과정에서 시민단체의 역할과 한계 : 부패방지법 제정과정을 중심으로 |
| 곽태운(2002) | 부패방지정책의 국제적 논의동향 및 대응방안 |
| 임영찬(2001) | 공무원 부패방지 |
| 조덕희(2001) | 한국 관료 부패의 원인과 방지 대책 |
| 조희완(2001) | 공무원 부정부패 방지를 위한 효율적인 통제정책 : 뇌물수수, 공금횡령, 정부지출 왜곡을 중심으로 |
| 김택(2001) | 반부패 제도의 국제적 동향과 비교연구 : 홍콩, 싱가포르를 중심으로 |
| 김호순(2000) | 한국 공무원 사회의 부패 방지 방안 |
| 홍성옥(2000) | 공무원 부정 부패 방지 |

우선 부패방지법 제정을 전후한 연구 중 기존의 부패방지법 보완이나 통합적인 부패방지법의 제정 필요성을 강조한 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 기존 부패방지 관련법의 보완 필요성을 언급한 연구로서, 홍성욱(2000)은 공직자 부정부패방지를 위한 우선 추진과제로서 부정부패방지법의 비현실적 규정의 개정을 제시하였고 김호순(2000) 역시 공무원 부패 방지에 대한 구체적인 방안으로서 부패방지기본법의 보완을 가리켰다.

다음으로 통합법안의 제정 필요성을 제시한 연구로서, 임영찬(2001)은 통합적 부패방지법 제정 등을 반부패전략의 기본적인 방향을 제시하였고, 조희완(2001)도 뇌물수수·공금횡령·정부지출 왜곡을 중심으로 공무원 부정부패 방지를 위한 효율적인 통제방안을 연구하여 입법과제로서 공익정보제공자보호법·부패방지기본법 제정 등의 방안을 제시하였다. 박경일(2004) 역시 한국 공직사회의 부패 원인 및 문제점을 살펴보고 부패방지방안을 부패방지특별법 제정 등 제도적 측면의 대응책과 부패 환경의 개선 및 행정문화의 혁신 등 사회문화적 측면으로 나누어 제시하였다. 김택(2001)은 홍콩·싱가포르·말레이시아를 중심으로 반부패 제도의 국제적 동향을 연구한 결과 부패방지법 제정 및 부패방지전담기구의 신설 필요성을 강조하였다.

김택(2001) 외에도 다수의 연구가 입법적 정비 외에도 부패방지전담기구 즉, 조직적 측면의 처방을 내렸는데 조덕희(2001)는 감사원기구 확대 및 특별검사제 도입 등의 관료 부패 방지대책을 제안하였고 2002년 1월 부패방지위원회 출범 후 곽태운(2002)이 위원회에 제출한 ‘부패방지정책의 국제적 논의동향 및 대응방안 연구’ 보고서에서는 해외 사례연구를 통해 조사권 강화 등 장·단기 부패방지위 발전모형이 제시되었다. 김성호(2003)는 부패방지기구의 독자성과 수사의 효율성, 정치자금의 규제, 부패공직자에 대한 처벌의 확실성, 반부패 환경의 조성이 중요하다고 밝혔다.

그러나 부패방지법의 제정이후 상당한 시간이 경과한 후에도 부패 문제가 해결되지 않고 계속되자, 부패방지정책의 실패 원인을 분석하고 부패방지법의 허점과 부패방지기구의 문제점에 대한 개선 필요성을 검토하는 다수의 연구가 진행되었다.

대부분의 부패방지연구는 부패의 원인 및 해결방안을 개인차원 뿐만 아니라 조직, 사회 차원으로 확대하여 다각도로 살펴보았는데, 여운식(2010)은 공직 부정부패를 공직사회의 구조적·경제적·제도적·체제적·환경적 요인 등의 종합 작용으로 파악하고, 공직자 부패방지 방안으로서 상설특검법 제정, 검경, 국민권익위 등 관련 기구의 실질적 독립성 확보와 고위공직자 비리 조사처 신설 및 조사권 강화 등 법률과 제도의 정비에 많은 노력을 기울여야 한다고 강조하였다. 연성진 등(2007)은 우리나라의 반부패정책에 대하여 부패방지위원회²⁵⁾ 인원·예산 확대, 부패사범에 대한 처벌 강화, 유관기관간의 업무협력체계 강화, 정부와 NGO간의 협력체계강화 등의 개선방안을 제시하였다. 연성진 등(2007)은 부패통제는 정치행정적 통제방법과 법규범적 통제방법 및 사회적 통제방법이 상호 유기적으로 기능할 때 비로소 가능해진다고 주장하였다.

한편, 이덕환(2007)은 우리나라 부패실태를 분석하고 공직자 부패방지방안을 정부차원, 조직차원, 개인차원으로 나누어 살펴보았는데 여기에는 김영란법 원안과 같은 취지의 내용도 일부 포함되어 있다. 예를 들어 조직차원의 부패대응방안으로 정치인, 정당으로부터 부당한 직무수행을 강요받거나 청탁을 받은 공직자가 소속기관장에게 보고하고 소속기관장이 적절한 조치를 취할 수 있는 여건 보장 등을 제시하였고 개인차원에서도 정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리규정 마련 및 이해관계 직무의 회피, 금품 수수(경조금품 포함)·외 부강의료 수수·금전 차용 등의 제한, 직무상 이해충돌 방지 등의 대응방안 마련 필요성을 강조하였다.

25) 당시 국가청렴위원회를 지칭함.

이후 국민권익위원회가 김영란법의 입법 추진을 검토한 시기부터의 대부분의 반부패정책연구는 그 결론에서 김영란법의 제정을 부패방지방안으로 제시하고 있음을 발견할 수 있다.

국민권익위가 김영란법 입법 추진을 발표한 2011년, 이종수(2011)는 한국의 반부패 시스템의 진화과정을 부패방지법 제정 이전, 부패방지법제정 및 국가청렴위 활동 시기, 국민권익위 활동 시기로 나누어 살펴보고 부패 방지제도의 발전방향으로 부패방지 전담기구 및 독립적 수사기구 설치, 김영란법²⁶⁾ 제정 등을 주장하였다.

김영란법이 입법예고된 2012년에는, 이상현(2012)이 이와 관련한 영국 법제와의 비교연구를 통해 입법예고안이 규정한 형벌 수준이 경미하다고 지적하는 한편 영국법에서도 부정한 청탁 그 자체만으로 범죄로 파악하기보다는 행정법적·윤리적 규제의 대상으로 파악하고 있다는 점을 들어 김영란법 입법예고안이 이해관계자의 직접적 청탁에 대한 제재규정을 삭제하는 등 부정청탁에 대한 범죄화 입법정책 대신 비범죄화 쪽으로 방향을 설정한 것에 찬성의견을 표명하였다. 김재광(2012)은 부패방지관련법제를 살펴보고 관련법제의 통합 필요성을 제시하였다.

김영란법 제출 전후로 이기수(2013)는 기존 부패방지법의 한계점을 지적하고 당시 국회 제출 예정이었던 김영란법의 제정을 적극 검토해야 한다고 주장하였고 김선일(2013) 역시 기존의 부패방지 관련법이 갖는 한계를 보완하는 실체법 및 부정청탁 및 이해충돌방지를 위한 기본법의 의미를 가진 김영란법²⁷⁾²⁸⁾의 도입 필요성을 강조하였다. 이 외에도 김철식(2012)·김형성(2012) 역시 기존의 부패방지법의 한계점을 지적하고 개선이 필요하다는 인식을 밝혔다.

26) 당시 검토 명칭은 (가칭)「공직자 청탁수수 및 사익추구 금지법」이었음.

27) 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」

(2013.8.5., 정부 / 2013.5.23., 김영주 의원 / 2013.5.28., 이상민 의원)

28) 이윤환(2013)은 법안의 약칭을 ‘이해충돌방지법’ 이라고 표기함.

이상의 우리나라 반부패정책을 개관하고 개선점을 찾는 연구 외에도 부패방지법 제정과정 자체의 정책형성과정에 대한 연구도 눈에 띈다. 예를 들어 이영권(2002)은 정책상황 관련한 Wilson의 이론²⁹⁾을 중심으로 부패방지법 제정 과정에서의 시민단체들의 역할과 한계를 분석한 결과 부패방지법의 정책적 특성에 따라 비용부담자인 정치인들과 고위공직자, 행정부처(법무부, 감사원) 등의 반대가 극심하였고 이익을 누리게 되는 불특정 다수의 국민에게는 실질적으로 피부로 느끼기 어려운 관계로 국민들의 강력한 지지와 관심을 얻지 못해 국회의원 등 다른 참여자에 대한 시민단체의 힘이 감소하였다고 주장하였다. 이에 반해 배선식(2008)은 Cobb & Ross의 외부주도형 정책형성과정모형을 활용한 부패방지법 제정과정 연구를 통해 반부패정책 형성과정에서 참여자의 다양성과 관련해서는 참여자가 고정적이지 않고 유동적이었으며, 이슈에 따른 연합형성 측면에서는 정부의 역할은 약하고 시민단체나 언론의 힘이 컸다고 강조하며 정책은 참여자들 간의 상호작용과 조정에 따라 산출된다고 밝혔다.

2. Kingdon의 다중흐름모형을 활용한 선행 연구

Kingdon 모형은 원래 정책의제설정과정을 분석하는 모형임에도 불구하고 한국에서의 Kingdon의 다중흐름모형은 <표7>에서 볼 수 있듯이 복지·교육·문화·정보·환경·치안 등 다양한 정책분야의 연구에서 정책의제설정 뿐만 아니라 정책형성 및 정책변동영역에까지 확대되어 적용되고 있으며, 특히 정책형성과정에 초점을 맞춘 연구가 많이 수행되고 있음을 알 수 있다.³⁰⁾

29) Wilson, American Government, 1980:419(이영권, 2002)

<표6> 정책의 네 가지 정치적 상황

| 구분 | 편익 집중 | 편익 분산 |
|-------|---------|---------|
| 비용 집중 | 이익집단 정치 | 기업가적 정치 |
| 비용 분산 | 고객 정치 | 대중적 정치 |

<표7> 다중흐름모형 관련 선행 연구 요약

| 연구자 | 연구대상 | 정책과정 | 분석방법 |
|---------------|---------------------|------|-------------------|
| 김태호(2015) | 자율형 사립고정책 | 정책형성 | 시기별 흐름 중심 |
| 오성택(2015) | 재외선거 및 선거사이버보안정책 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |
| 강은숙(2015) | 한국사교과서 재국정화 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |
| 김학배(2014) | 한미FTA 국회 정책결정 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |
| 김가람(2014) | 반값등록금 정책 | 정책변동 | 개별 흐름 중심 |
| 김주경·현재은(2014) | 영유아 무상보육정책 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |
| 전성욱(2014) | 기초연금법 입법과정 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |
| 김일문·주재현(2014) | 4대 사회보험 징수통합 | 정책형성 | 시기별 흐름 중심 |
| 최정민 외(2013) | 예술인복지법 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |
| 허만형·정주원(2012) | 국회선진화법 개정과정 | 정책형성 | 시기별 흐름 중심 |
| 이진숙·조은영(2012) | 노인장기요양보험법 | 정책형성 | 시기별 흐름 중심 |
| 김지수·이정철(2012) | 성범죄자전자장치부착제도 | 정책형성 | 시기별 흐름 중심 |
| 이지호(2012) | 기초노령연금 | 정책형성 | 정책결정자의 인지지도 분석 |
| 김시진(2012) | 대학등록금 부담완화정책 | 정책의제 | 시기별 흐름 중심 |
| 성욱준(2011) | 개인정보보호법 | 정책형성 | 시기별 흐름 중심 |
| 양승일·한종희(2011) | 참여정부 사학정책 | 정책변동 | 시기별 흐름 중심 |
| 김지원(2009) | 사회보험통합 | 정책의제 | 시기별 흐름 중심 |
| 김복규·김선희(2006) | 성매매방지법 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |
| 유희림·양승일(2009) | 새만금 간척사업 | 정책변동 | 시기별 흐름 중심 |
| 이진숙·안대영(2005) | 건강가정기본법 | 정책형성 | 개별 흐름 중심 |

※ 김가람(2014)/허만형·정주원(2012)을 토대로 재구성

- 30) 정책변동과정 연구 - 김가람:2014, 양승일·한종희:2011, 유희림·양승일:2011
 정책의제설정과정 연구 - 김시진:2012, 김지원:2009
 정책형성과정 연구 - 김태호:2015, 오성택:2015, 강은숙:2014, 김학배:2014,
 김주경·현재은:2014, 전성욱:2014, 김일문·주재현: 2014, 최정민·배관표·
 최성락:2013, 허만형·정주원:2012, 이진숙·조은영:2012, 김지수·이정철:2012,
 이지호:2012, 성욱준:2011, 김복규·김선희:2006, 이진숙·안대영:2005

다음으로 연구방법의 형태가 크게 두 가지로 나뉘어져 있음을 발견할 수 있다(허만형·정주원: 2012, 김가람:2014). 하나는 정책문제 흐름, 정치 흐름, 정책대안 흐름이라는 세 가지 흐름을 중심으로 분석하는 방법이다.³¹⁾ 이 방법을 활용하면 각 흐름의 연속성을 심층적으로 분석하기에는 용이하나 세 흐름이 언제, 어떻게 결합을 하는지 그리고 접점이 형성되었다고 하더라도 왜 정책의 창이 열리지 않았는지에 대해 분석하기가 용이하지 않다는 문제가 있다(허만영·정주원, 2012). 다른 하나는 세 가지 흐름을 시기별로 구분하여 분석하는 방법이다.³²⁾ 이 방법은 정책의 창이 열렸을 때 각 흐름의 형태와 정책선도자의 역할을 분석하기에는 용이하나 각 흐름의 연속성을 살펴보기에는 한계가 있다고 할 수 있다.

한국에서의 다중흐름모형을 활용한 선행연구의 또 다른 특징을 찾아보자면, 여러 요소 중에서도 정책선도자의 중요성을 강조하여 정책선도자의 유무와 역할에 따라 정책 산출이나 변동결과가 달라지는 것으로 파악하고 있음을 들 수 있다(성육준, 2011).

김학배(2014)는 한미FTA의 국회 정책결정 분석에서, 문제의 흐름과 정책흐름, 정치흐름이 정책선도자들에 의해 결합되었고, 국회의 장의 심사기간 지정이라는 갑작스런 촉발요인에 의해 정책의 창이 열리면서 정책결정이 이루어졌다고 주장하였다. 김지수·이정철(2012)은 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석에서 시급하게 정책을 결정해야 하는 국민적 욕구가 폭발적으로 증가한 상황에서 나온 수많은 대안들 중 국민들의 관심을 집중시키고, 최종적으로 법안으로 통과시키는데 정책선도자가 핵심적 역할을 했으며 정책선도자가 정권의 주도 세력이 되었을 때, 정책선도

31) 개별 흐름 중심 연구 - 오성택:2015, 강은숙:2015, 김학배:2014, 김가람:2014, 김주정·현재은:2014, 전성육:2014, 최정민·배관표·최성락:2013, 김복규·김선희:2006

32) 시기별 흐름 중심 연구 - 김태호:2015, 김일문·주재현:2014, 허만형·정주원:2012, 이진숙·조은영: 2012, 김지수·이정철:2012, 김시진:2012, 성육준:2011, 양승일·한중희:2011, 김지원:2009, 유홍림·양승일:2009, 이진숙·안대영:2005

가의 힘이 더 강력해 진다고 강조하였다. 김지원(2009)은 4대 사회보험 통합 정책의제설정과정 분석에서 정책선도가의 활동 없이는 정책의 창이 열린다하더라도 정책의 변동이 일어나지 않는다는 점을 강조하였고 김일문·주재현(2014) 역시 유능한 정책선도가의 적극적인 결합 노력이 정책문제에 접근하여 최적의 대안을 만나게 될 때, 정책 채택이 가능하다는 점을 밝혔다. 허만형·정주원(2012)은 국회선진화법 개정과정 분석에서 정책산출물의 발생은 정책중개인의 역할 없이 가능하지 않다는 점을 강조하였다. 이 외에도 김복규·김선희(2006)는 성매매방지법 제정 과정에서의 여성부, 여성단체연합 등의 정책선도가의 역할을 강조하였고 전성욱(2014), 김가람(2014) 등 다수의 연구가 정책선도가의 역할을 매우 중요하게 다루었다.

다만 최정민·배관표·최성란(2013)은 다른 사례들과 달리 예술인복지법의 제정과정에서는 정책선도거나 공식적 참여자보다 네티즌과 같은 비공식적 참여자의 역할이 중요했다고 밝혔는데 이들도 정책선도가의 활동 부족으로 예술인복지법이 충분한 사회보장내용을 담보하지 못한 상태로 법제화되었다는 것을 한계로 지적하며 정책선도가의 중요성을 시사하였다.

의사결정과정과 관련하여 Kingdon 모형을 활용하여 분석한 선행연구들은 특히 세 가지 흐름 중 정치적 흐름의 중요성을 강조하고 있음을 발견할 수 있다.

김태호(2015)는 자율형사립고의 정책형성과정 분석을 통해 결국 정책의 창이 열리고 정책변동이 일어나기 위해서는 정책참여자들이 문제를 인지하고 대안을 준비하고 있을 때, 결정적인 정치흐름이 나타나 창을 열고, 정책결정권자가 이를 선택해야 한다는 것을 확인할 수 있었다고 밝혔다. 전성욱(2014)은 기초연금법 입법과정 분석에서 당초 취지에 맞는 정책결정의 도출을 위해서는 정치적 상황과 흐름의 고려가 무엇보다 중요하다고 적시하였다. 김가람(2014)은 반값등록금 정책 변동과정의 분석 결과 정책의 창 개방과 관련하여 가장

큰 영향을 끼친 흐름이 정치의 흐름이었다는 결론을 도출하였다. 이지호(2012)는 기초노령연금정책의 의제설정과정에서 정치흐름이 매우 중요한 작용을 하였다는 점을 밝히는 한편 이와 같이 정책과정에서 정치 흐름이 지배적인 경우 정책결정이 다양한 행위자의 참여가 결여된 채 정치적 동기에 의해서 졸속으로 이루어지기 때문에, 도입된 제도가 안정적이지 않을 가능성이 높다는 점을 지적하였다. 강은숙(2015)은 한국사교과서가 Kingdon이 제시한 정책 의제 선택 요소인 정책 목표의 적정성, 가치의 수용성, 정책 대안의 합리성 등에 의하여 선택되어지기 보다는 이익 집단의 압력활동을 통하여 정책변동이 일어났다고 주장하였다. 이 외에도 개인정보보호법 입법과정을 연구한 성욱준(2011) 등도 정치흐름의 중요성을 강조하였다.

반면에 오성택(2015)은 정책 흐름 모형을 적용한 재외선거정책과 선거 사이버보안정책의 결정과정 비교분석을 통해 재외선거정책에서는 헌법불합치 결정에 의한 문제의 흐름과 정책의 흐름이, 선거 사이버보안정책에서는 디도스 공격사건에 의한 문제의 흐름과 정책의 흐름이 가장 많은 영향을 미쳤다고 밝혔다.

한편 Kingdon 모형의 의의에 입각한 많은 연구가 정책의 도입 및 변동과정의 비합리성을 강조하고 있다.

김주경·현재은(2014)은 우리나라 무상보육정책이 법률적 근거도 없이 정치적 논리에 의하여 추진된 과정을 분석하였고 전성욱(2014)는 기초연금법 입법과정의 분석을 통해 세 흐름의 완전한 결합으로 인하여 기초노령연금제도가 기초연금제도로 변화할 수 있었지만 정책형성 및 결정과정이 모호성과 불확실성, 정치적 상황으로 인해 합리적으로 결정되지 않았다는 점을 밝혔다. 성욱준(2011)의 연구 역시 사회적 사건과 대통령의 적극적 관심이 있었음에도 법안이 제정되지 못하고 7년 동안 정책이 지연되다가 예측하지 못한 시점에 갑자기 입법이 된 개인정보보호법의 사례를 합리적 정책과정의 관점에서는 설명하기 어렵다고 보고 다중흐름모형을 이용하였다.

이상의 우리나라 반부패정책관련 선행 연구 또는 Kingdon 모형을 활용한 정책형성·변동에 관한 연구들은 대부분 사례 중심의 기술적 연구에 그쳐 연구결과의 일반화·객관화에 관한 한계를 노정하고 있다. 특히 반부패정책 관련 연구들은 대부분 통계자료·문헌분석을 통한 비교연구나 사례중심의 연구가 수행되었고, 예외적으로 교차분석 등 실증적 연구를 진행한 경우도 있지만 이는 극히 드물거나 실증적 분석방법을 활용한 경우에도 연구범위 중 일부에만 한정하여 실시하였다. 본 연구 역시 각종 통계자료와 문헌을 바탕으로 김영란법 제정과정이라는 사례에 대한 분석을 실시하고자 한다.

부패방지법 제정과정에 대한 기존 연구는 주로 NGO·시민단체의 등 외부 참여자의 역할을 중심으로 수행되거나³³⁾ 문제의 인지에서부터 정책형성까지의 흐름을 전체적으로 조명하더라도 외부주도형으로 설명해왔다. 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형에 따라 김영란법 제정과정을 분석함으로써, 문제·정책대안·정치흐름·정책선도가 등 다양한 정책형성요인의 역할과 상호작용에 대하여 살펴보고자 한다.

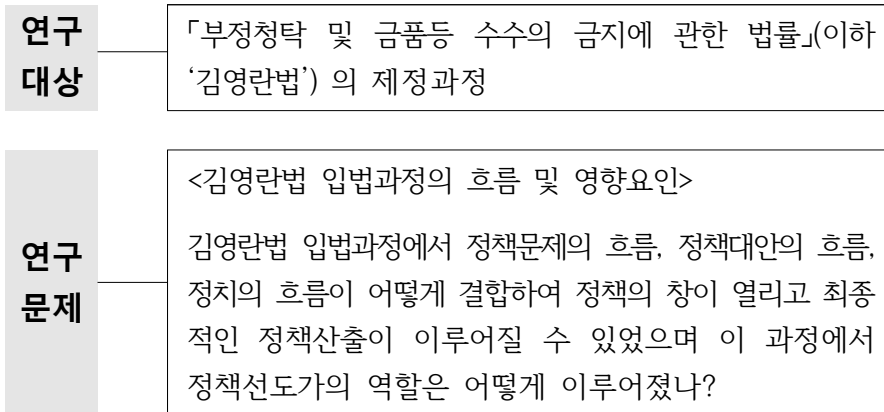
본 연구 역시 김영란법이라는 사례를 위주로 질적 분석을 시행할 예정으로 앞서 언급한 연구결과의 일반화·객관화에 관한 한계에서 자유로울 수 없다. 다만, 우리나라의 여러 정책 사례의 정책형성과정을 설명하기 위해 활용되어온 Kingdon의 다중흐름모형에 따라 김영란법 제정과정을 분석하여 Kingdon이론의 적실성을 재확인해보고, 만약 Kingdon 모형으로 설명이 되지 않는 부분이 있다면 이를 통해 모형의 개선을 위한 함의를 얻는 데서 연구의 의의를 찾고자 한다.

33) 이영권(2002), 정책결정과정에서 시민단체의 역할과 한계
유기삼(2003), 정책참여자로서 NGO의 역할에 관한 연구
박선웅·이만우(2007), 민주화 이후 입법청원운동의 형성과 발전에 관한 연구 : 부패방지법의 제정과정(1995-2001년)에 대한 담론분석

제 3 장 연구 문제 및 연구방법

제1절 연구대상 및 연구문제

<그림2> 연구대상 및 연구문제



1. 연구대상

본 연구의 연구대상은 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(이하 ‘김영란법’)의 제정과정이다.

국제투명성기구가 2014년 발표한 부패인식지수(CPI)에서 한국은 조사대상국 178개국 중 43위에 그쳤고, OECD 34개 국가 중 27위에 머물러 결코 만족스럽다고 할 수 없는 순위를 마주하였다. 여기에 최근 잇따라 발생한 원전비리, 방산비리사건에 이어 2015년 故 성완중 前 경남기업 회장의 정·관계 로비 의혹까지 불거지면서 국민들의 공직사회에 대한 불신은 더욱 심해졌다.

이처럼 지속적으로 발생하는 공직자의 부패·비리사건으로 인하여 공직에 대한 신뢰가 무너지고, 이러한 부패와 불신의 문제가 대한민

국이 공정사회로 가는 길목을 막고 있다는 인식이 확산되는 가운데 등장한 것이 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」이다.

2011년 1월 국민권익위원장에 취임한 김영란 위원장은 취임일성으로 “부패는 사회적 질병”이라며 “부패 바이러스에 굴복하지 않는 길을 찾아야 한다”고 부패방지에 대한 강력한 메시지를 던졌고 같은 해 6월 국무회의에서 「공직자의 청탁 수수 및 사익(私益) 추구 금지법」을 제안하였다.³⁴⁾

이어 수차례의 토론회·법안설명회·협의를 통하여 각계 의견 수렴과정을 거친 후, 2012년 8월 국민권익위원회(김영란 위원장)는 공직자의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 근절하고, 공직자의 금품등의 수수행위를 직무관련성 또는 대가성이 없는 경우에도 제재가 가능하도록 하기 위한 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」을 입법예고하였다.³⁵⁾

정부는 2012년 8월 김영란법의 입법예고 후 토론회, 관계부처 의견 조회, 권역별 설명회 등을 통하여 각계 의견을 수렴한 뒤, 이듬해인 2013년 8월 5일 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」을 발의하였다. 한편, 정부의 법안 제출일보다 조금 앞선 같은 해 5월 야당 의원들 역시 정부 입법과정에서 법안이 변질되었다며 입법예고 원안의 내용을 답아서 동일제명의 법안을 발의하였다.³⁶⁾ 이후 정부안과 의원발의안에 대한 국회 정무위원회 논의를 거쳐서 상기 법안들이 위원회 단일안으로 병합되었고, 이 대안은 다시 여야 원내지도부의 합의를 거쳐 국회 법제사법위원회에서 수정되어 본회의를 통과, 최종적으로 국무회의 가결 후 공포되었다.

34) 2011.6.16., 뉴시스 「靑, 공직사회 기강 확립 대책 마련 착수」

35) 국민권익위원회 공고 제2012-32호

36) 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안(김영주, 2013.5.24.),
부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안(이상민, 2013.5.28.),
2013년 10월 28일, 김기식 민주당 의원이 추가로 ‘공직수행의 투명성
보장과 이해충돌 방지를 위한 법률안’ 발의

<표8> 김영란법 입법과정의 주요 시기 구분

| 구분 | | 주요 일지 |
|-------------|--------------------|---|
| 1기 (입안기) | 11년 1월 ~ 13년 8월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 김영란 국민권익위원장 취임 ○ 의견수렴 절차 진행 및 입법예고 ○ 김영란법 정부안 국회 제출 |
| 2기 (상정기) | 13년 8월 ~ 14년 5월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국회 정무위원회 상정 및 소위 심사 ○ 제19대 국회 전반기 처리 불발 |
| 3기 (제정기) | 14년 6월 ~ 15년 3월 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국회 정무위원회 심사 ○ 국회 법제사법위원회 심사 ○ 여야 지도부 합의 ○ 국회 본회의 의결(3.3 ※이송3.13, 공포(3.27)) |

본 연구에서는 김영란법의 입안부터 국회 심의 과정을 거쳐 본회의에서 통과되기까지 제정과정을 다중흐름모형의 정책형성과정 요인별로 살펴보면, 세부적으로는 아래와 같이 입안기·상정기·제정기의 주요 시기별로 구분하여 분석하고자 한다.

첫째, 공직사회의 부패방지를 위한 통합법으로서 김영란법의 입법 필요성이 대두된 시점부터 정부안이 성안되어 국회에 제출된 때까지가 1기(입안기)에 해당한다. 정부안 제출 전후로 세 건의 의원발의가 있었으나 이들 의안은 권익위의 입법예고안 또는 국회제출안의 내용을 수정·보완하여 발의된 것이므로, 사실상 국민권익위원회의 입법예고 후 공청화·관계부처 협의 등을 통한 의견수렴절차를 거쳐 정부안을 국회에 제출한 시점을 입안기의 종점으로 삼는 것이 적합할 것이다.

둘째, 김영란법의 국회 제출 이후부터 2014년 4월 세월호 침몰사고 직후 소위의 논의가 재개된 시점까지를 2기(상정기)로 본다. 김영란법은 2013년 8월 국회에 제출된 이후 국정원 댓글의혹 사건 등 정치적 이슈로 인한 정기국회 파행 및 국정감사 진행 등에 밀려서

<표9> 김영란법 입법과정(입안기)

| 구분 | 주요 일지 |
|----------------------|--|
| 11.1월 | ○ 김영란 국민권익위원장 취임 |
| 11.6월 | ○ 김영란 권익위원장, 국무회의에서 ‘공직자의 청탁 수수 및 사익 추구 금지법’ 제정 필요성 주장 |
| 11.10월 ~ 12.6월 | ○ 공개토론회(11.10.18., 12.2.21) ○ 한국법제연구원 입법정책포럼(12.4.19) ○ 권역별 법안설명회(광주 4.23, 대전 4.24, 부산 5.2) ○ 5개 시민단체 토론회(2012.6.21.) ○ 한국형사정책학회 학술대회(2012.6.22.) |
| 12.5월 ~ 13.7월 | ○ 관계기관 의견 조회 및 협의 ○ 한국법제연구원 법제분석지원연구(12.7.30) ○ 바른시민사회시민회의 정책간담회(12.8.1) ○ 시민사회단체연대회의 정책간담회(12.9.3) ○ 입법예고(12.8.22.~10.2) ○ 영향평가 및 규제심사·법제심사 ○ 법무부에 최종안 제출(13.5.16) ○ 국무총리 조정안 발표(13.7.3) - 정홍원 국무총리, 이정보 국민권익위원장, 국민수 법무부 차관 회의(13.7.2) ○ 김영란법 정부안 국무회의 통과(13.7.30.) |
| 13.8월 | ○ 김영란법 정부안 국회 제출(13.08.05) |

<표10> 김영란법 입법과정(상정기)

| 구분 | 주요 일지 |
|------------|--|
| 2013.08.06 | ○ 국회 정무위원회 회부 |
| 2013.12.06 | ○ 정무위원회 전체회의 상정, 심의 없이 산회 |
| 2013.12.10 | ○ 정무위원회 전체회의 상정, 소위 회부 |
| 2014.04.25 | ○ 정무위원회 법안심사소위 상정 |
| 2014.05.23 | ○ 정무위원회 법안심사소위 상정 |
| 2014.05.27 | ○ 정무위 법안심사소위 심의 - 제19대 국회 전반기 마지막 심의 ○ 정무위 법안심사소위원장 발표 - 주요 쟁점 중 일부만 합의에 이름 - 5월 임시회 처리 불발 |

12월에 이르러서야 상정되어 소위에 회부되었으나 종합적인 의견수렴이 필요하다는 등의 이유³⁷⁾로 본격적인 심의는 지연되었다. 김영란법이 소위에 상정된 것은 2014년 4월 16일 세월호 침몰사고로 인해 관피아의 병폐가 수면 위로 드러난 후였다. 사건 발생 열흘만인 4월 25일 여야는 국회 정무위원회 법안소위를 열고 김영란법을 상정하여 5월 임시국회³⁸⁾ 처리를 목표로 본격적인 심의를 시작하였다. 김영란법의 국회 제출 후 264일째만의 일이었다. 그러나 4월 25일부터 5월 27일까지 약 1개월의 기간 동안 국회 정무위원회가 세 차례 소위를 개의하여 김영란법을 심의 하였음에도 모든 쟁점사항에 대한 합의를 도출하는데에는 실패하였다. 이후 제19대 전반기 국회 임기종료(2014.5.29.) 및 지방선거(6.4)·재보궐선거 (7.30) 등 선거일정으로 법안 논의는 중단되었다.

셋째, 세월호특별법 제정을 둘러싼 정치권의 대립 속에 국회 의사일정이 파행을 겪으면서 중단되었던 김영란법 논의가 다시 국회에서 본격적으로 재개되어가는 과정부터 국회 정무위·법사위를 거쳐 본회의를 통과하는 시점까지를 3기(제정기)로 규정한다. 이 시기에는 김영란법에 대하여 국회의 2개 상임위에서 공청회를 갖고, 제1·2 교섭단체인 새누리당과 새정치민주연합에서 각 정당 소속 모든 의원을 대상으로 의총을 열어 의견을 수렴하는 등 지도부와 정무위 소속 의원들 중심으로 논의가 진행되었던 19대 국회 전반기와 달리 입법주체인 대다수의 국회의원이 논의에 참여하였다.

37) 국회 정무위원회 전문위원의 김영란법(부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안) 검토보고서 中 “제정안은 공직내부뿐만 아니라 공직과 연계된 민간부분의 부패유발요인을 규제하려는 것으로 법 적용대상이 광범위하고, 각 조문의 규율범위 및 제재대상, 제재방식(형벌 또는 과태료 등)과 정도 등에 대하여 이해관계자들간에 이견을 보이고 있는 바, 법안심사 시 이해관계자 및 전문가들로부터 종합적인 의견수렴 과정이 필요할 것으로 생각됨.”

38) 제325회 국회, 2014.5.19. ~ 2014.6.17.

<표11> 김영란법 입법과정(제정기)

| 구분 | 주요 일지 |
|------------|--|
| 2014.07.10 | ○ 정무위원회 공청회 |
| 2014.12.02 | ○ 정무위원회 법안심사소위 상정 |
| 2014.12.03 | ○ 정무위원회 법안심사소위 상정 |
| 2015.01.08 | ○ 정무위원회 법안심사소위 의결(위원회안) |
| 2015.01.12 | ○ 정무위원회 전체회의 의결(위원회안) ○ 법제사법위원회 회부 |
| 2015.02.05 | ○ 국회 법제사법위원회 전체회의 상정 |
| 2015.02.23 | ○ 국회 법제사법위원회 공청회 |
| 2015.03.02 | ○ 국회 법제사법위원회 전체회의 상정 |
| 2015.03.03 | ○ 국회 법제사법위원회 전체회의 의결(수정가결) ○ 국회 본회의 의결(위원회안) - 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 - 정부이송(3.13) 및 공포(3.27) |

2. 연구문제

본 연구는 ‘김영란법’의 제정과 관련하여 김영란법이라는 강력한 반부패정책을 등장케 한 촉발요인부터 제정에까지 이르게 한 영향요인, 그리고 이러한 요인들의 작용 양상 등을 분석하고자 한다. 즉, Kingdon의 다중흐름모형에 따라 김영란법 입법과정에서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 구성하는 요인들은 각각 무엇이며 이 흐름들이 어떻게 결합하여 정책의 창이 열리고 최종적인 정책 산출이 이루어질 수 있었는지, 그리고 이 과정에서 정책선도자의 역할을 어떻게 행해졌는지를 살펴볼 예정이다.

또한 이처럼 Kingdon의 다중흐름모형에 입각하여 분석을 시행한 결과, 실제로도 모형의 설명과 같이 입법과정이 진행되었는지를 확인해보고자 한다.

제2절 연구방법

Kingdon의 다중흐름모형은 조직화된 혼란 상태에서의 정책결정 과정을 다루는 쓰레기통 모형을 바탕으로 한 것으로 비합리성을 전제로 정책형성과정을 설명한다. 이는 합리적인 절차와 검토보다는 정치적 이해관계, 대형 사건·사고, 위기상황, 여론의 흐름 등이 정책결정에 미치는 영향이 더 크고 5년 대통령 단임제 하에서 국무총리·장관 등 정책 책임자의 잦은 교체로 인해 정책 환경의 유동성이 심한 우리나라의 정책결정 과정을 설명하기에 유용하다.

특히 입법부인 국회는 헌법기관인 국회의원 개개인의 신념과 합리적 판단보다는 의원의 소속 정당이나 지역구의 이해관계에 따라 의사결정이 이루어지는 경우가 많다. 입법주체인 국회의원은 공천을 의식하여 소속 정당의 당론이 개인의 소신과 배치되어도 전자를 우선하게 되며, 재선을 의식하여 국가나 사회 전체의 이익보다는 지역구민이나 지지단체의 이익을 더 중요시하는 경향이 강하다. 전국구의원인 비례대표 의원 역시 대부분 재선을 위한 지역구 표발 다지기에 나서므로 지역구 의원의 의사결정 행태와 크게 다르지 않다. 18대 국회의 청목회 로비 사건이나 최근 교문위·국토위 소속 의원들의 의원직 상실 사례에서 볼 수 있듯이 이해관계자의 로비가 합법적이고 정당한 경로에 의하지 않고 이뤄지는 경우도 합법적이고 공정한 절차에 따른 의사결정을 방해하는 요인이 된다. 이러한 상황을 고려할 때, Kingdon의 다중흐름모형이야말로 김영란법의 입법과정을 분석하기 위한 이론적 틀로서 유용성이 높다고 할 수 있다.

본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 분석의 틀로 삼고 분석 요소를 문제흐름과 정책흐름, 정치흐름, 정책선도가, 정책의 창으로 구성하고자 한다.

공직사회 부패문제가 해결해야 될 정책의제로 인식되는 문제흐름

과 정책대안으로서 김영란법의 성안 및 국회에서의 계류 과정인 정책흐름, 그리고 이러한 정책결정에 직간접적으로 영향을 미친 정치적 사건들과 환경의 변화를 나타내는 정치흐름 등 세 가지 흐름을 중심으로 정책결정과정을 분석하고, 입법과정에서 대통령, 국회의장, 교섭단체 지도부, 소관 상임위원 등 국회의원, 기타 국회의 정책결정과정에 참여하는 공무원, 시민단체 언론 등 수많은 참여자들 중에서 누가 정책선도가의 역할을 담당하였으며 세 가지 흐름이 어떻게 흘러 다니다가 결합하여 정책의 창이 열리고 최종적으로 김영란법이 본회의에서 통과되었는지를 살펴보고자 한다.

<표12> 분석방법 및 분석틀

| 구분 | | 분석자료 |
|----------|-------------------------------|--|
| 문제 흐름 | 지표 사건 위기 환류 | <ul style="list-style-type: none"> ○국내외 지표 및 통계자료, 여론조사 결과 ○언론자료(방송보도, 신문기사 및 사설, 칼럼, 저널 등) ○정부, 정당, 시민단체 등 관련 기관 발표자료 및 성명서 ○국회 회의록 |
| 정치 흐름 | 국가적 분위기 이익집단 활동 집권세력 변동 | <ul style="list-style-type: none"> ○언론자료(방송보도, 신문기사 및 사설, 칼럼, 저널 등) ○관련 단체 발표자료 및 성명서 ○주요 선거 결과, 상임위원 명단 ○국회 회의록 ○여야 합의문 및 정당별 주요 회의체 회의록 |
| 정책 흐름 | 실현가능성 가치수용성 | <ul style="list-style-type: none"> ○입법예고안 ○법안(정부 제출案, 야당 제출案) ○정부 정책자료 ○관련 단체 발표자료 및 성명서 ○언론자료(방송보도, 신문기사 및 사설, 칼럼, 저널 등) |
| 창 | | <ul style="list-style-type: none"> ○기존연구 ○정부 정책자료 |
| 정책선도가 | | <ul style="list-style-type: none"> ○언론자료(방송보도, 신문기사 및 사설, 칼럼, 저널 등) ○국회 회의록 |
| 정책결정 | | <ul style="list-style-type: none"> ○여야 합의문 및 정당별 주요 회의체 회의록 ○법안(김영란법) |

제 4 장 김영란법의 입법과정

제1절 정책문제의 흐름

1. 입안기

(1) 지표

한국의 공공부문 부패문제를 해결하기 위한 시도는 김영란법 제정 이전부터 수십 년 동안 계속되어왔다. 그러나 최근까지 우리나라의 부패 관련 각종 지수는 그간의 반부패 정책들이 공직사회의 청렴도를 획기적으로 끌어올리는 데는 실패하였음을 시사하고 있다.

먼저, 국민권익위원회가 전신인 부패방지위원회의 운영 시절부터 신고 받은 공무원 행동강령 위반사건 현황을 살펴보면 전체적으로 증가추세를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 특히 김영란 국민권익위원장이 김영란법의 제정 필요성을 최초로 언급한 2011년도에는 5년째 행동강령위반자가 증가해오고 있었을 뿐만 아니라 2009년부터는 위반자가 연간 1,000명을 넘어서며 급격한 증가흐름을 보이기까지 하였다.³⁹⁾ 이 가운데 가장 빈번히 발생한 행동강령 위반 유형은 ‘금품등 수수’ 사례로 2010년도까지는 신고사례의 절반에서 3분의 2 수준의 비율까지 차지하다가 최근 들어 예산의 목적외 사용 신고 사례가 늘어나면서 비중이 줄어들긴 하였으나 전체 건수에는 큰 변화가 없다.

39) 국민권익위원회 홈페이지 게시 ‘공무원행동강령위반 현황’ 재구성

<그림3> 공무원행동강령위반 현황 (단위: 명)



<표13> 공무원행동강령위반 유형별 현황

| 연도 | 계 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 |
|-------------------|--------|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 계 | 11,378 | 679 | 764 | 1,089 | 1,436 | 1,506 | 1,836 | 2,103 | 1,965 |
| 금품등 수수 | 4,548 | 392 | 283 | 381 | 760 | 651 | 701 | 725 | 655 |
| 예산의 목적 외 사용 | 4,474 | 121 | 346 | 464 | 424 | 552 | 907 | 977 | 683 |
| 알선, 청탁, 이권개입 | 457 | 37 | 17 | 70 | 63 | 80 | 49 | 72 | 69 |
| 공용물 사적사용 | 421 | 16 | 21 | 60 | 49 | 79 | 55 | 65 | 76 |
| 외부강의 등 신고의무 위반 | 658 | 36 | 72 | 65 | 50 | 52 | 30 | 144 | 209 |
| 금전차용의 금지 위반 | 130 | 7 | 6 | 30 | 21 | 15 | 18 | 18 | 15 |
| 공정한 직무수행 저해 | 115 | 39 | 3 | 8 | 9 | 17 | 8 | 16 | 15 |
| 경조사 통지, 경조 금품 | 63 | 6 | 5 | 2 | 9 | 4 | 18 | 8 | 11 |
| 기타 | 512 | 25 | 11 | 9 | 51 | 56 | 50 | 78 | 232 |

※출처 : 국민권익위원회 공무원 행동강령 위반 현황(단위: 명)

국민권익위원회가 실시한 부패인식조사에서도 거의 매년 일반국민의 50% 이상은 한국의 공직사회가 부패하다고 응답하였으며⁴⁰⁾ 30~40%의 기업인 역시 공직사회의 부패에 동의하였다. 동 조사의 결과에서 눈에 띄는 점은 공직사회의 부패에 대한 일반국민·기업인과 공무원의 인식 차이이다. 같은 조사에서 공직사회가 부패하다고 응답한 공무원은 2014년을 제외하고는 2~4% 수준에 그치며 일반국민 정서와의 심각한 괴리를 보였다. 공무원의 응답에 의하면 한국은 매우 청렴한 공직문화를 자랑할 수 있으나 국제투명성기구(Transparency International, TI)의 평가는 그렇지 못하다.

〈표14〉 공직사회에 대한 부패인식비율

| 년도 | ‘06 | ‘07 | ‘08 | ‘09 | ‘10 | ‘11 | ‘12 | ‘13 | ‘14 | ‘15 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 일반국민 | 55.9 | 57.2 | 57.1 | 56.6 | 54.1 | 56.7 | 42.4 | 54.3 | 69.4 | 57.8 |
| 기업인 | 32.8 | 33.3 | 40.9 | 32.3 | 40.9 | 28.9 | 36.0 | 34.5 | 41.7 | 37.0 |
| 공무원 | 2.6 | 4.3 | 3.1 | - | 2.4 | 2.9 | 1.7 | 4.0 | 5.3 | 3.4 |

※출처 : 국민권익위원회 부패인식도 조사(단위 : %)

국제투명성기구가 발표하는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI) 조사에 따르면 한국은 최근 10년간 100점 만점 기준으로 50점대 초중반의 점수에 계속 머물며 160~180개 국가 중 30위권 후반에서 40위권을 벗어나지 못하고 있고 이러한 청렴도 수준은 OECD 가입국가 중에는 하위권에 해당한다. 국제투명성기구의 설명에 따르면 이는 공공부문의 부패가 매우 심각한 수준(Highly corrupt public sector)까지는 아니지만 일상적으로 발생함(corruption among public institutions and employees is still common) 나타낸다. 특히 2011년에는 CPI가 전년도 대비 4단계나 순위가 하락하며 당시 기준으로 4년 전인 2007년도 수준으로 회귀하였으며, 상승세를 보이던 평가 점수 역시 2년 연속 하락하였다.

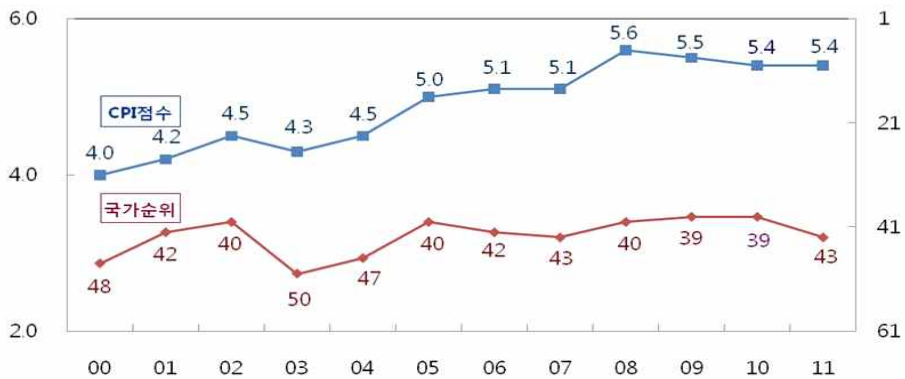
40) 2012년도는 42.4%로 부패인식비율이 50%에 미달함.

〈표15〉 한국의 부패인식지수(CPICorruption Perceptions Index) 순위

| 년도 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 점수 ⁴¹⁾ | 51 | 51 | 56 | 56 | 55 | 54 | 56 | 55 | 56 | 56 |
| 순위 | 42/ 163 | 43/ 180 | 40/ 180 | 39/ 180 | 39/ 178 | 43/ 183 | 45/ 173 | 46/ 177 | 43/ 178 | 37/ 167 |

※출처 : 국제투명성기구(<http://www.transparency.org/cpi201>)

〈그림4〉 한국의 부패인식지수(CPI) 변동 추이



※출처 : 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법 규제영향분석서(2013)

김영란법의 규제영향분석 보고서(2013)에서도 이 법의 제정필요성을 소개하며 〈그림4〉와 같이 부패인식지수(CPI)의 하락·정체 상태를 제시하고 있으며 2014년 정부안 제출 당시에도 법 추진 배경으로 부패인식지수(CPI)의 지속적 하락을 언급하였다.

41) CPI Score는 2011년까지는 10점 만점으로 측정하였고 2012년 이후 100점 만점으로 측정하였으나 이해의 편의를 위하여 100점 만점을 기준으로 통일하여 표시하기로 한다.(0점-highly corrupt ~ 100점-very clean)

(2) 사건·위기 - 스폰서 검사·저축은행 비리 등

2010년 4월 20일, 문화방송(MBC)의 시사교양프로그램인 PD수첩이 법의 날 특집으로 ‘검사와 스폰서’ 편을 방영하자, 공직사회의 부정(不正)함에 대한 여론의 관심과 질타의 분위기가 더욱 고조되었다. 본 방송에서는 당시 현직 검사장으로 재직중이던 박기준·한승철씨를 포함한 전현직 검사 57명의 실명이 기록된 접대 문건을 소개하며 이들 중 일부는 성상납까지 받았다는 의혹을 제기했다.⁴²⁾ 특히 한승철씨는 당시 대검찰청 감찰부장으로 재직 중이었기에 이러한 의혹이 사실이라면 공직사회 신뢰도에 매우 치명적인 사안이었다.

PD수첩 방송 후 사건의 파장이 커지자 2010년 4월 22일 성낙인 서울대 법대 교수를 위원장으로 하는 ‘스폰서검사 의혹 규명을 위한 진상규명위원회’가 발족되었다. 그러나 야당 의원들은 진상조사단(단장 : 채동욱)이 현직 검사로만 구성되었으며 수사권·기소권이 없는 민간인 참여 진상규명위원회로 수사가 필요한 사안을 조사로 마무리하려 한다고 비판하며 국회에서 특검법을 발의하였다.⁴³⁾

2010년 6월 9일 진상규명위원회가 일부 금품수수와 성접대 사실을 확인하였으나 접대의 직무관련성이나 대가성은 없었다는 결론을 내리고 조사를 마무리하였다. 이러한 결과에 대하여 시민단체의 비판성명이 줄을 이었고⁴⁴⁾ 특검 도입 촉구 여론은 높아졌다. 결국 국회는 2010년 6월 29일 본회의에서 박기준 부산지방검찰청 검사장 및 한승철 대검찰청 전 감찰부장 관련 불법자금·향응수수의혹사건 등 전·현직 검사들의 불법자금·향응수수 및 직권남용의혹사건에 대한 특검법을 가결시켰다.

42) PD수첩 857회 <검사와 스폰서>, 2010.4.20.

제보자인 정용재씨는 검사들에게 정기적인 현금 상납과 명절 선물, 회식비 대납, 성 접대 등 수차례 향응을 제공하였다고 주장하였다.

43) 검찰고위간부 박기준·한승철 등의 불법자금 및 향응수수사건 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안(이강래의원등 5인 외 92인)

44) 노컷뉴스, 2010.6.9., 「실패한 진상규명, 특검 도입해 스폰서 검사 수사해야」

이처럼 언론·학계·시민단체·정치권까지 주목한 스폰서 검사 사건에 대하여 사법부는 불기소 처분과 무죄확정판결을 내렸다. 특검은 박기준 전 지검장에 대해서 증거불충분으로 무혐의 처분을 내렸으나, 박기준 전 지검장이 법무부를 상대로 낸 면직처분에 대한 취소소송에서 서울행정법원은 박기준 전 지검장의 청탁사실을 인정하였다.⁴⁵⁾ 한편 식사·향응 및 현금을 받았다는 혐의로 불구속 기소된 한승철 전 검사장은 2011년 11월 10일 대법원에서 무죄 확정판결을 받은데 이어 면직처분 취소소송에서도 승소하여 법무연수원 연구위원으로 복직까지 하였다.⁴⁶⁾ 법원은 한승철 전 검사장에 대한 무죄판결에서 한 검사장이 제공받은 향응에 대하여 청탁 명목이라는 점을 인식했던 것으로 보이지 않는다고 적시했다.⁴⁷⁾ 향응을 제공받은 사실이 인정된다 하여도 대가성이 입증되지 않으므로 무죄가 된 것이다. 이 두 사람 외에도 특검에서 기소한 검사들이 모두 무죄 판결을 받음으로써 법리적 판단과 국민정서의 괴리가 극명하게 드러났다.

게다가 2016년 사건의 핵심인물이었던 박기준 전 지검장과 한승철 전 검사장은 정계진출까지 시도하였는데⁴⁸⁾, 이는 특정인의 사례이긴

45) 2011.7.6. 머니투데이 「'스폰서 검사' 희비 교차...복직 판결 다른 이유는?」中
- “검사들의 접대 의혹에 대해 보고나 수사지시를 하지 않았고 정씨의 연루된 사건에 청탁한 사실도 인정된다” (서울행정법원 행정14부·부장판사 성지용)

46) 2012년 사직

47) 2011.11.10. 연합뉴스 「한승철 前검사장 무죄 확정(종합)」中

- “한 전 검사장이 정씨에게서 현금 100만원을 받았다는 공소사실이 합리적 의심을 배제할 수 있을 정도로 입증됐다고 볼 수 없고, 향응을 제공받은 부분도 사건청탁 등 직무와 관련됐다는 인식을 했다고 볼 증거가 없다고 판단해 뇌물수수 혐의에 무죄를 선고한 원심은 정당하다.”

- “한 전 검사장이 정씨의 고소·진정 사건을 처리하면서 정당한 사유 없이 의식적으로 직무를 포기했다고 단정하기 어렵다는 이유로 직무유기 부분을 무죄로 판단한 것도 위법이 없다”

48) 박기준 전 지검장은 2016년 제20대 국회의원 선거 출마를 위해 새누리당에 공천 신청을 하였다가 공천여부가 불투명해지자 새누리당을 탈당하여 무소속으로 출마하였고, 한승철 전 검사장은 2016년 1월 국민의당

하나 권익위의 조사에서 유추할 수 있었던 공직사회 부패 현상을 바라보는 일반 국민과 공직자의 인식 차이를 뒷받침하는 예라 할 수 있다.

스폰서 검사 사건에서 진상조사위원회와 법원의 판단의 주요 기준은 ‘대가성’이었다. 유사한 시기에 진행된 그랜저 검사 사건의 재판에서는 특정범죄가중처벌법상 뇌물수수혐의로 기소된 정인균 前 검사에 대하여 ‘청탁에 의한 대가성’이 인정되어 징역 2년 6개월의 원심판결이 2심에서도 인정되었고 대법원 최종심에서도 확정되었다. 그랜저 검사 사건은 건설업자 지인으로부터 사건 관련 청탁의 대가로 그랜저 승용차와 금품 등을 수수한 혐의로 현직 검사가 고발된 사건으로, 검찰은 1차 수사 당시 ‘청탁에 의한 대가가 아니라 차를 살 돈을 빌린 차용관계’라는 정인균 前 검사의 주장을 받아들여 무혐의로 사건을 종결지었다. 이 같은 검찰의 무혐의 처분이 내려진 시기는 스폰서 검사 특검 도입 직후인 2010년 7월이었고, 같은 해 10월 한겨레 등 언론 기사를 통해 보도되면서 당시 진행 중이던 국정감사의 쟁점으로 떠올랐다. 결국 11월 검찰총장의 지시로 이루어진 재수사가 진행 된지 한 달도 채 안되어 구속 기소가 진행되었고 2011년 9월 29일 최종적으로 유죄판결이 내려졌다.⁴⁹⁾

언론에 보도된 바에 따르면 1차 수사당시 무혐의 처분에 대하여 검찰에서는 친분 있는 건설업자의 고소사건에 대하여 후배 검사에게 잘 검토해달라고 부탁한 정인균 前 검사의 행위를 “의례적인 수준의 부탁을 했던 것” 이라고 설명했다⁵⁰⁾ 한다. 이러한 현직 공직자들의 인식은 일반국민의 그것과는 매우 다른 것으로 스폰서 검

창당을 추진중이던 안철수 대표에 의하여 정치권에 영입되었으나 스폰서 검사 논란과 관련한 비판 여론이 이어지자 곧바로 영입이 취소되었다.

49) 참여연대 검찰감시 DB 「그랜저 검사의 사건청탁 뇌물수사 및 재수사」 2010.10.6. 한겨레 「‘승용차 수수 의혹’ 검사 무혐의라는데…」 2010.10.7. 동아일보 「부장검사가 고소인에 그랜저 받은 의혹」

50) 2010.10.7. 동아일보 사설 「‘그랜저 검사’ 무혐의, 그러고도 法治 말하나」

사와 그랜저 검사 사건 등으로 이어진 일련의 상황들은 공직사회의 비리와 청탁 문화에 대한 개선을 요구하는 목소리를 높이는데 일조하였다.

스폰서 검사그랜저 검사 사건이 세간에 알려져 재판이 진행 중이던 와중에도 대형 공직자 비리 사건은 계속 이어졌다. 2010년 연말 감사원 감사결과 중앙부처 고위공직자 및 지방자치단체 공무원들이 강원랜드에서 상습적으로 도박을 한 사실이 적발되어 비난이 일었다. 게다가 이들 중 일부는 직무와 관련된 기업이나 민원인으로부터 돈을 받아 도박 자금으로 사용한 혐의까지 받았다.⁵¹⁾

이어서 2011년 새해를 열자마자 청와대 공직기강비서관 소속 감찰팀장⁵²⁾과 전 경찰청장을 비롯한 경찰 고위간부를 중심으로 한 함바비리 사건이 터졌다. 이 사건은 건설현장식당(함바) 브로커인 유상봉씨가 사업권 수주 및 각종 청탁을 위해 정관계에 로비한 사건으로 사건 보도 후 자진신고한 경찰만 해도 43명에 이르렀다. 결국 2012년 6월, 2009년 4월부터 12월까지 건설공사 현장의 민원 해결, 경찰관 인사 청탁 등의 명목으로 함바 브로커 유상봉씨로부터 역대 금품을 수수한 혐의로 기소되었던 강희락 전 경찰청장이 징역 3년 6월의 형을 확정 받았다. 재판부는 강희락 전 경찰청장이 각급 경찰기관의 장을 지휘·감독하는 경찰청장 지위에 있었던 점에 비취볼 때 공사현장 식당이나 도시락 납품업체 선정과 관련해 경찰서장 등을 소개해 주거나 경찰관 인사와 관련해 금품을 수수한 행위는 ‘직무 관련성’이 있어 뇌물수수죄가 성립한다고 판단하였다.⁵³⁾ 범

51) 2011.1.4., 경향신문 「공무원이 근무시간에 강원랜드 카지노서 상습도박」

52) 청와대 감찰을 무마해 달라는 청탁과 함께 금품을 수수한 혐의로 기소되었던 배건기 전 청와대 감찰팀장은 2015년 11월 2일 대법원 판결로 무죄가 확정되었다. (2012.11.2., 연합뉴스 「‘함바비리’ 배건기 전 靑감찰팀장 무죄 확정」)

53) 2012.6.28., 연합뉴스 「‘함바비리’ 강희락 前경찰청장 실형 확정(종합)」
2016.4.16. 조선일보 「역대 경찰청장 절반이 비리로 형사처벌… 윗물이

죄 수사와 공공의 질서유지를 책임지는 경찰 총수가 비리사건으로 실형을 선고 받은 것이다. 2012년 11월에는 조달청장과 국방부 차관으로 재직하던 2008년에서 2009년 사이에 함바 운영권 수주를 도와 달라는 청탁과 함께 금품을 수수한 혐의로 기소된 장수만 전 방위사업청장에 대하여 유죄(집행유예)가 확정되었다⁵⁴⁾.

함바비리 사건에 이어 2011년 2월에는 정옥근 전 해군참모총장의 방산비리 의혹이, 3월에는 저축은행비리사건이 공직사회 부패 기록을 다시 썼다. 부산저축은행·삼화저축은행 등 부실저축은행의 불법대출과 관련한 특혜·은폐 의혹과 함께 정관계 로비여부를 수사하는 과정에서 은진수 전 감사원 감사위원이 부산저축은행에 대한 금융감독원의 검사기준을 완화해달라는 부탁과 함께 금품을 수수한 혐의를 받았고 결국 2011년 11월 실형을 선고 받았다.⁵⁵⁾ 이명박 대통령의 청와대 홍보수석이었던 김두우 전 수석도 구속되었다.⁵⁶⁾ 저축은행 관련 비리 의혹은 정치권에까지 미쳐, 6월에 열린 국회 대정부질문에서는 여야 의원들이 상대 진영의 연루 의혹을 제기하며 폭로전을 벌였으며 야당 원내대표까지 지낸 현역 중진의원도 기소되어 금품수수관련 유죄 판결을 받기도 하였다.⁵⁷⁾

김영란법 규제영향분석 보고서(2013)에서도 김영란법 입법 필요성

이러면 '수사권 독립' 되겠습니까」

54) 2012.11.15., 뉴시스 「'함바비리' 장수만 前방사청장 집유 확정」

55) 2011.11.3., 서울경제 「'부산저축은행 비리' 은진수·윤여성 모두 실형」

56) 김두우 전 수석은 금품제공자의 진술 신빙성이 떨어진다는 이유로 항소심과 대법원 판결(2013)에서 무죄를 확정받고 333일간 구금에 대해서는 형사보상을 받았다. 이후 2016년 국회의원선거에 출마했으나 새누리당 공천에서 탈락하였다.

57) 박지원 민주통합당(당시) 의원은 1심과 2심에서 유죄판결을 받았으나 2016년 대법원에서는 금품 제공자의 진술 신빙성이 떨어진다는 이유로 무죄취지 파기환송, 2016년 6월 파기환송심에서 무죄가 확정되었다. 박지원 의원은 2016년 4월 국회의원 선거에 출마하여 4선에 성공하였으며 국민의당 원내대표로 추대되었다.

의 첫머리에 저축은행 사태를 언급하며 이와 같은 부정청탁 관련 부패사건의 증가가 대내적으로는 정부정책에 대한 국민의 신뢰 저하, 대외적으로는 국가청렴도 및 대외신인도 실추요인으로 작용하고 있다고 지적할 정도로 저축은행 비리사건의 파장은 컸다. 저축은행 비리사건이 한창 주목받던 2011년 5월에 개최된 국민권익위 주최 ‘공정사회 실현을 위한 국가청렴도 제고’ 세미나에서도 고위공직자들의 알선·청탁, 스폰서, 전관예우 등의 숨겨진 권력 유착관계를 근절하기 위한 ‘알선·청탁 및 이해충돌 방지법’ 제정이 필요하다는 주장이 제기되었다.⁵⁸⁾

2011년 연말에는 벤츠여검사 사건이 세간의 조명을 받았다. 2011년 7월 부장판사 출신인 최호근 변호사가 사건 관련 청탁과 함께 이소연 검사에게 벤츠 승용차를 제공하였다는 내용의 진정서가 대검찰청에 제출되었으나 대검에서는 신빙성이 높지 않다고 내부감찰 조차 하지 않고 있다는 사실이 2011년 11월 언론을 통해 보도됨으로써 검찰총장의 지시로 특임검사가 수사를 진행하게 된 것이다. 2011년 12월 검찰은 이소연 검사를 특정범죄가중처벌법상 알선수재 혐의로 기소하였고 2012년 1월 1심에서는 유죄판결이 내려졌으나 2012년 12월 2심, 2015년 3월 대법원 확정 판결은 원심을 파기하고 무죄를 선고했다.⁵⁹⁾ 이소연 검사가 받은 벤츠, 다이아반지 등은 청탁의 대가가 아닌 사랑의 정표라는 것이 무죄 판단의 기준이었다.⁶⁰⁾

스폰서 검사·그랜저 검사·벤츠 여검사·함바 비리 사건 등은 공직 비위를 수사해야 할 검찰과 경찰이 수사 대상이 되었다는 점에서 더욱 문제가 되었다. 저축은행 비리 사건 역시 사정기관인 감사원과 입법부인 국회의원이 연루되면서 공공부문의 부정부패에 대한 우려와 경각심을 더욱 높였다.

58) 2011.5.31., 문화일보 「〈저축은행 로비 파문 확산〉 “권력 유착 관계 근절 위해 알선·청탁 방지법 제정을”」

59) 참여연대 검찰감시 DB, 「벤츠 여검사의 금품수수와 사건청탁 수사」

60) 2015.3.14., YTN 「벤츠 여검사 무죄...“사랑해서 준 돈, 청탁 아니다”」

한편으로는 이 시기에는 이명박 대통령 임기 초에 터졌던 박연차 게이트 역시 다시 주목받았다. 2010년 김태호 총리 후보는 박연차씨와의 친분을 부인했다가 같이 찍은 사진이 공개되면서 비난 여론에 직면했고, 결국 기타 여러 논란과 함께 총리후보에서 낙마했다. 2011년 1월, 이광재 당시 강원도지사는 징역 6개월에 집행유예 1년형을 확정 받으며 도지사직을 상실했고 2012년 4월 박정규 전 청와대 민정수석과 이택순 전 경찰청장도 유죄 확정판결을 받았다.⁶¹⁾

2012년에는 파이시티 인허가 비리 사건이 터져, 이명박 정부에서 소위 정권 ‘실세’로 불리던 고위 공무원들이 모두 실형을 확정 받았다. 왕차관으로 통칭되던 박영준 전 지식경제부 차관은 금품수수 및 직권남용권리행사에 대하여 2013년 9월 대법원 최종심에서 실형을 확정받았으며 최시중 전 방송통신위원장은 2012년 11월 2심의 실형 판결에 대해 상고를 포기하고 2013년 1월 대통령 특별사면으로 석방되었다.⁶²⁾

(3) 환류

계속되는 공직사회의 비리 문제, 권력기관의 추태는 현행의 법과 제도로는 공직부패문제를 해결하기에 역부족이 아닐까 하는 문제의식을 불러일으켰다. 김영란법 이전의 우리나라의 공직윤리 관련 법률로는 크게 공직자윤리법과 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률을 들 수 있다. 그러나 부패방지법은 규정이 모호하고 추상적이어서 실효성이 의문시되었고 ‘공직자윤리법’ 역시 조문의 90%가 재산 등록 및 공개 규정이고, 나머지는 퇴직자 취업 제한에 관한 것으로 현직 공직자에 대한 견제기능이 거의 없다는 점이 지적되었다.⁶³⁾

61) 2010.4.29., 노컷뉴스 「박정규 전 수석 실형...이택순 전 청장 집행유예」

62) 2013.1.25., 뉴스1 「최시중·천신일·김재홍·김희중 특별사면 포함」

63) 2011.6.17., 국민일보 「반부패 인프라 구축이 근본 해법」

스폰서 검사 사건 관련 재판이 한창 진행 중이던 2011년 2월 경향신문 사설에서는 법관윤리 배포와 관련하여 법관의 경조사비 액수 및 화환을 보내는 행위까지 제한하는 것은 세계적으로 유례를 찾기 힘들 정도의 강화된 법관윤리강령 수준이긴 하나, 강령은 지키지 않고 퇴임해버리면 그만이라며 법을 강화할 필요성을 제기하였다.⁶⁴⁾

〈표16〉 부패문제 해결을 위한 과제(일반국민)

| 년도 | ‘08 | ‘09 | ‘10 | ‘11 | ‘12 | ‘13 | ‘14 | ‘15 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 적발·처벌 강화 | 38.7 | 39.7 | 38.4 | 36.5 | 34.1 | 35.5 | 35.4 | 31.5 |
| 법·제도 개선 | 17.4 | 18.1 | 17.1 | 19.9 | 15.2 | 12.3 | 15.5 | 11.8 |
| 부패감시활동 강화 | 12.9 | 13.0 | 13.2 | 13.4 | 18.9 | 19.0 | 15.7 | 20.0 |
| 사건예방활동 | 11.2 | 13.4 | 9.9 | 10.2 | - | - | - | - |
| 기업활동 투명성 제고 | 10.4 | 7.4 | 9.6 | 7.6 | 6.1 | 4.5 | 4.7 | 3.8 |
| 연고주의·온정주의문화 척결 | 7.0 | 6.8 | 7.2 | 7.0 | 14.0 | 14.7 | 11.5 | 12.6 |
| 부패수익 환수 | - | - | - | - | - | - | 6.7 | 9.3 |
| 부패전담기구 마련 | - | - | - | - | 10.4 | 12.4 | 9.4 | 9.2 |
| 기타/무응답 | 2.4 | 1.6 | 4.6 | 5.4 | 1.3 | 1.6 | 1.1 | 1.8 |

※출처 : 국민권익위원회 부패인식도 조사(단위 : %)

국민권익위원회의 조사에 따르면 부패문제 해결을 위한 최우선 과제로 일반국민들 역시 적발·처벌 강화를 부동의 1순위로 꼽은데 이어 다음으로 법·제도 개선의 필요성을 지적하였다. 2012년도 이후에는 법·제도개선보다 부패감시활동의 강화를 우선 과제로 여기는 응답률이 높게 나타나고 있지만 김영란법 제정 필요성이 대두된 2011년까지는 법·제도 개선의 시급성에 대한 목소리가 더 높았다.

결국 정부가 공직기강 확립 대책 마련에 착수한 가운데 2011년 6월 14일 국무회의에서 국민권익위원회(위원장:김영란)가 ‘공정사회 구현, 국민과 함께하는 청렴 확산방안’을 보고하며 고질적인 공직 부패에 대한 대응으로써 「공직자의 청탁 수수 및 사익(私益) 추구 금지법」 제정 필요성을 제기하였다.

64) 2011.2.14., 경향신문 「[사설]법관의 도덕성 담보, 윤리규정만으로 될까」

특히 2013년 7월 국제투명성기구의 ‘2013년 세계부패바로미터’ 조사의 일환으로 한국투명성기구가 한국갤럽을 통해 실시한 설문조사에서 조사대상자의 56%가 정부의 반부패정책이 효과적이지 않다고 답변했고, 공공부문 부패에 대해서도 절반이 넘는 51%가 심각하다고 응답하였다. 뿐만 아니라 국제투명성기구가 발표한 2012년 부패인식지수 역시 2년 연속 하락하여 173개국 중 45위에 그쳤는데 이는 OECD 34개국 중에서 27위에 해당하는 수준이었다. 박근혜 대통령 역시 이러한 부패관련 지표상의 악화를 지적하며 김영란법 제정 등 부정부패 해소 대책을 추진할 것임을 강조하였다.⁶⁵⁾

“국제투명성기구(TI)가 ‘2013년 세계부패지수’를 발표했는데, 우리 정치단체와 종교단체, 공직사회가 대표적인 부패단체에 속했다. 가장 신뢰받아야 할 분야가 가장 불신을 받고 있는 점은 시사하는 바가 크다. 역대 정부가 부정부패 척결을 위해 수많은 정책을 내놓았지만 국민은 여전히 부족하다고 생각한다”

- 2013.7.15., 박근혜 대통령 수석비서관회의 발언 中

박근혜 대통령의 수석비서관회의 발언이 있는 지 보름 후 김영란법이 차관회의와 국무회의 심의를 통과하였고 2013년 8월 5일, 입법 추진 발표 약 2년 만에 국회에 제출되었다.

2. 상정기

2013년 8월 5일 법 제정 필요성 제기 이후 2년 만에 김영란법⁶⁶⁾이 국회에 제출되었지만 국회의 동향은 2011년 김영란 위원장이 최초로 입법화 의지를 밝혔을 당시에 비하여 차분했다. 김영란법이 국회에 제출된 당시 여야는 국정원 댓글 의혹 사건 국정조사의 증인 채택 문제를 둘러싸고 대립 중이었고 정기국회에서도 김영란법은 국정감사, 예산안 심사 등 현안에 밀려 주목받지 못하였다.

65) 2013.7.15., 연합뉴스 「朴대통령, '4대강 의혹 해소·후속대책' 지시」

66) 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법

(1) 원전비리

이런 와중에도 국민권익위원회나 국제투명성기구의 조사결과 부패 인식지수는 개선되지 않았고 공직자 비위 사건은 꾸준히 터져 나왔다.

2013년 5월 28일 원자력안전위원회가 원전부품비리사건을 대검찰청에 고소함으로써 수면 위로 드러난 원전비리 사건은 속칭 ‘원전 마피아’로 불리는 관피아의 실체를 보여주었다. 부품제조업체, 검증기관, 납품업체 뿐만 아니라 한전과 한수원까지 연루되었고 박영준 전 지식경제부 차관은 김종신 전 한국수력원자력 사장으로부터 원전 관련 정책을 수립할 때 한수원 입장을 고려해달라는 청탁과 함께 금품을 수수한 혐의로 기소되어 2015년 1월 대법원에서 징역 6월의 형을 확정받았다.⁶⁷⁾ 2015년 11월 부산지법 동부지원 임주혁 판사가 쓴 ‘한국수력원자력 관련 재판의 양형분석자료’에 따르면 2013년 6월 21일부터 2015년 11월 13일까지 160명(법인 제외)이 재판에 넘겨져 68명이 실형을 받았고 그 형량을 합치면 징역 253년 9개월에 이르렀으며 벌금은 54억8400만원, 추징금은 48억9400만원이었다. 한수원이 이입은 피해액은 1,939억3000만원으로 분석되었다.⁶⁸⁾

(2) CJ그룹 조세 포탈 및 국세청 로비·방산 비리

김영란법 국회 제출 직후에도 또 하나의 비리 스캔들이 터졌다. 2013년 8월 13일 전군표 전 국세청장과 허병익 전 국세청 차장이 2006년 CJ그룹으로부터 세무조사 무마 청탁과 함께 30만 달러와 3천 5백만원 상당의 손목시계를 받은 혐의 및 이를 전달한 혐의로 기소된 것이다.⁶⁹⁾ 이들에게는 모두 대법원 확정판결로 징역형이 내려졌다.

67) 2015.1.29. 헤럴드경제, 「‘원전비리’ 박영준 전 지경부 차관 징역 6월 확정」

68) 2015.11.27., 중앙일보 「지난해 원전비리 재판, 68명 실형 총 253년 9개월 받아」

69) 2013.8.13. MBC 「검찰, CJ뇌물 수수 혐의 ‘전군표·허병익’ 구속 기소」

CJ그룹의 국세청 로비 사건이 터진지 얼마 지나지 않은 2013년 9월, 검찰이 이번에는 해군 잠수함 장보고함 스텔스 기능 개발사업 관련 방위산업체로부터 뇌물을 받고 사업 관련 정보와 편의를 제공한 혐의로 방위사업청 전직 과장과 전·현직 군인을 입건했다.⁷⁰⁾ 방산비리의 경우 남북이 대치하고 있는 분단국가에서 안보와 직결되는 방위사업분야까지 비리에 휩싸이고 있다는 점에서 심각한 문제로 인식되었다.

이런 상황 속에 여야 국회의원들은 김영란법이 원안에서 후퇴하여 직무관련성이 없을 경우 형사처벌이 아닌 과태료만 부과하도록 된 점을 지적하며 제출된 김영란법보다는 원안의 취지를 살려야한다고 입을 모았지만 국회를 열어 법안 논의를 시작하려는 구체적인 협의는 진행하지 않았다.

“수정안은 공무원이 돈을 받아도 직무관련성이 없으면 과태료만 물어도 되도록 하게 되어있다. (중략) 김영란법은 19대 국회의 부패 척결 의지, 개혁 자성을 가늠하는 시금석이 될 것이다. 국회가 심의과정에서 김영란법의 원안취지를 제대로 살려내야 할 것이다.”

- 13.8.5, 새누리당 심재철 최고위원 최고위원회의 모두발언 中

“전직 국세청장이 금품 수수는 순순히 인정하면서도 대가성은 극구 부인하는 작금의 상황은 김영란법의 조속한 통과가 얼마나 절실한지 극명하게 보여준다. (중략) 당장의 직무관련성이나 대가성이 없더라도 처벌해야 한다는 것이 김영란법의 핵심골자이다. 이번 CJ사건으로 김영란법의 필요성이 확인된 만큼 빨리, 그리고 가급적 원안의 취지를 살려서 통과되길 기대한다.”

- 13.8.5, 새누리당 이혜훈 최고위원 최고위원회의 모두발언 中

70) 2013.9.2. 경향신문 「방위사업청, 장보고함 개발에 역대 뇌물 받아」

“민주당은 원안의 취지를 살리지 않는다면, 국회 심의과정에서 이 법안을 통과하는데 협조할 수 없음을 분명히 말씀드린다. 정부 입법이 국회에 도착하는 대로 본래의 김영란법으로 되돌리도록 최선을 다하겠다.”

- 13.7.31, 이언주 민주당 원내대변인 브리핑 中

(3) 세월호 침몰사고

국회 제출 이후 이렇다 할 논의가 이루어지지 않은 채 소위에 회부된 상태로 계류 중이던 김영란법을 정무위에 상정시킨 계기는 2014년 4월 16일 발생한 세월호 침몰사고였다.

어린 학생들을 포함한 사망·실종자가 304명에 이른 비극적인 사고의 배경에 공직자 비리와 부패 문제가 도사리고 있었던 정황이 드러나면서 4월 20일 합동수사본부는 선사 관계자 등 약 40명을 출국금지 조치시켰고 인천지검은 특별수사팀 2개팀을 구성하여 청해진해운 및 항만비리 수사에 착수하였다. 세월호의 노후화 및 구명장비 미비, 화물적재규정 초과 사실 등이 알려지면서 세월호 출항의 책임을 묻는 목소리가 커졌고 해피아 논란이 불거져 나왔다. 4월 22일 한국선급 등 5곳에 대한 압수수색이 이뤄졌고 김진태 검찰총장은 부산지검에 특별수사팀을 발족하여 해운비리 수사를 지시하였다.

관피아의 폐해가 부정축재나 경제 질서 왜곡에 그친 것이 아니라 국민의 안전과 생명을 위협하였다는 점에 대한 분노와 우려가 커지자, 공직사회의 부패와 비리를 척결하고자 하는 김영란법에 다시 관심이 모아졌다.

국회정무위원회는 세월호 침몰사고가 발생한 후 김영란법의 5월 임시회 처리를 목표로 4월 25일, 5월 23일, 5월 27일 세 차례 소위원회를 열고 법안 심사에 착수하였다. 3차례 걸친 소위원회 및 한달 동안의 여야 물밑 협상 끝에 법 대상 범위를 사립학교·사립유치원·언론기관으로 확대하는 것과 직무관련성이 없어도 100만원 이상

금품수수를 형사 처벌하는 입법예고안의 일부 내용을 수용하기로 하는 데에는 의견을 모았으나 이해충돌방지제도 및 가족에 대한 법 적용 여부 관련해서는 결론이 나지 않았다. 결국 19대 전반기 정무위는 김영란법 제정 책무를 후반기 정무위로 떠넘기고 문을 닫았다.

3. 제정기

(1) 국민권익위원회 부패인식도 조사

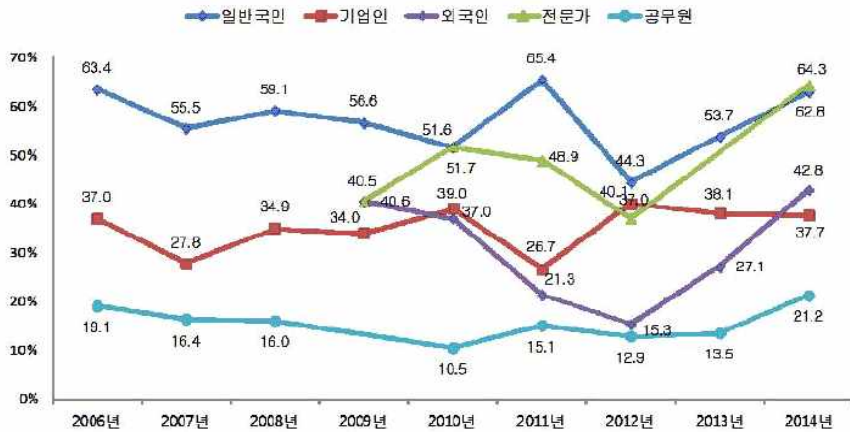
2014년 12월 국민권익위원회는 2014년도 부패인식도 조사 종합 결과를 발표하였다. 해당 조사는 각각 일반국민(1,400명)·공무원(1,400명)·기업인(700명)·외국인(400명)·전문가(630명)를 대상으로 실시되었는데 일반국민·공무원·전문가에 대해서는 세월호 사고 이후인 10월에 조사가 진행되었다. 조사결과 대부분 조사대상(일반국민, 공무원, 외국인)에서 우리사회가 부패하다는 응답비율이 증가했고 일반국민의 부패 인식은 2012년부터 3년 연속 약 9%p 이상의 증가흐름을 보였다<표17>×그림5>. 특히 2014년 공직사회에 대한 일반국민의 부패인식비율 증가폭은 15.1%p로 사회전체 부패인식비율 증가폭에 비하여 훨씬 크게 나타났다<표14>. 또한 이 시기에는 부패문제 해결을 위한 과제로써 법·제도 개선이 필요하다고 응답한 비율이 전년도에 비하여 3.2%p 증가하였다.

<표17> 우리사회에 대한 부패인식비율

| 년도 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 일반국민 | 63.4 | 55.5 | 59.1 | 56.6 | 51.6 | 65.4 | 44.3 | 53.7 | 62.8 | 59.2 |
| 기업인 | 37.0 | 27.8 | 34.9 | 34.0 | 39.0 | 26.7 | 40.1 | 38.1 | 37.7 | 43.7 |
| 공무원 | 19.1 | 16.4 | 16.0 | - | 10.5 | 15.1 | 12.9 | 13.5 | 21.2 | 14.0 |

※출처 : 국민권익위원회 부패인식도 조사(단위 : %)

<그림5> 우리사회 부패수준 평가추이



※출처 : 국민권익위원회 부패인식도 조사(단위 : %)

(2) 관피아 비리·입법비리·방산비리

2014년 8월에는 여야 국회의원들이 각종 비리 의혹으로 수사를 받았다. 송광호·조현룡 새누리당 의원은 철피아(철도청 마피아) 비리의 혐의 대상이 되었고 박상은 새누리당 의원은 해운비리 의혹에 휩싸였다. 새정치민주연합 신학용·신계륜·김재운 의원은 서울종합예술실용학교의 교명 변경을 위한 입법로비 대가로 금품을 수수한 혐의를 받았다. 신학용 의원은 제19대 국회 후반기에 김영란법 소관 상임위원 정부위원회에 배정된 상황이었다. 결국 재판장에서 조현룡·박상은·김재운 의원은 의원직을 상실했고 신학용·신계륜 의원도 지난 2015년 12월 1심 판결에서 의원직 상실형을 선고 받았다.⁷¹⁾ 이 같은 입법부의 탈선은 김영란법 처리 지연의 원인으로 지목받는 동시에 김영란법이 반드시 통과되어야 할 이유가 되었다.

부정부패에 찌든 여의도 의원들이 가장 싫어하는 법안이기에 문일까, ‘김영란법’은 방치되어 있다. ‘김영란법 원안’이 야말로 부정부패를 일소해 세월호 참사와 같은 비극이 다시

71) 2015.12.30., 머니투데이, 「與, '박상은·송광호·조현룡' 전 의원 탈당 권고」

일어나지 않도록 하는 토대 아닌가. 국회가 이 모양이어서야 대한민국을 어떻게 바로 세울 수 있겠는가.

- 2014.8.22., 세계일보 사설, 「적폐 1번지’ 국회… 부끄러움
알면 ‘김영란법’ 처리하라」 中

한편 이 시기에는 방산비리의혹이 다시 이목을 끌면서 박근혜 대통령이 2014년 10월 31일 국회에서의 예산안 시정연설 중 직접 방산비리 척결 의지를 언급하였고 11월 21일에는 방위사업비리 정부합동수사단이 출범하였다. 합수단은 2015년 3월 1일 기준으로 약 3개월 동안 통영함 비리 등 육·해·공군에 걸쳐 약 1600억원 규모의 불법 계약행위를 적발해내고 4성 장군 출신을 비롯해 전현직 군인출신 14명과 방산업체 관계자 3명 등 총 17명을 재판에 넘겼다.⁷²⁾ 2015년 1월 17일에는 자녀의 소유회사를 통해 방위산업체로부터 로비를 받았다는 의혹이 제기된 정옥근 전 해군참모총장에 대한 압수수색이 진행되었고 1월 29일 합수단은 정 전 청장을 체포하였다. 정옥근 전 청장은 1심에서는 징역 10년을 선고받았으나 2016년 2월 2심에서는 징역 4년으로 감형되었다. 2015년 2월에는 통영함 납품비리 혐의로 황기철 해군참모총장도 교체되었다.⁷³⁾

“최근 잇따라 제기된 방산·군납 비리와 같은 예산집행과정의 불법행위는 안보의 누수를 가져오는 이적행위로 규정하고, 일벌백계 차원에서 강력히 척결하여 그 뿌리를 뽑을 것입니다.”

- 2014.10.31., 박근혜 대통령, 2015년도 예산안 시정연설 中

예산안 심사를 끝낸 국회정무위도 12월 김영란법 소위 심사를 재개하였다. 당초에는 11월 26일 법안소위를 열어 논의를 시작하려 하였으나 예산안 심의 진행 과정상의 이견으로 야당이 전 상임위 일정을 보이콧함으로써 12월 2일이 되어서야 논의에 착수할 수 있었다. 정무위는 12월 2일과 3일 이틀에 걸친 소위에서 김영란법을 계

72) 2015.3.1., 뉴스1, 「방산비리 합수단 100일…1600억원대 불법계약 적발」

73) 황기철 전 해군참모총장은 1심(2015.10.5.)과 2심(2016.2.24.)에서 무죄판결을 받았다.

속 논의안건으로 포함시켰으나 결국 합의를 도출하지 못해 정기회 내 법안 처리는 불발되었다.

(3) 여론 등

끊이지 않는 비리사건과 함께 부정부패척결에 대한 요구가 더욱 고조되는 가운데 2015년 1월 정무위에서는 이해충돌방지부분과 분리한 부정청탁·금품수수 금지부분만 우선처리키로 하고 김영란법(「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」)을 통과시켰다. 그러나 정무위안에 대한 과잉입법·위헌 논란이 불거지면서 법사위 법안상정은 보류되었다. 세월호 침몰사고 직후 김영란법 원안 처리를 주장하였던 이상민 법사위원장은 대상범위의 확대를 두고 필요 이상 강한 약은 환자에게 치명상이라며 우려를 표명했다.

충분한 검토 후 입법을 추진해야 한다는 의견과 무조건 2월 임시회 내에 처리해야 한다는 의견이 맞서며 여야 내부에서도 각각 갑론을박이 이어지는 가운데 국민 10명중 7명이 언론인·사립학교 교원을 포함한 김영란법 처리를 요구하는 것으로 나타난 여론조사가 발표되었다. 한국사회여론연구소(KSOI)가 2015년 2월 26일 발표한 설문결과에 따르면 법 적용 범위에 언론종사자와 사립학교 교원을 포함해야 한다는 의견이 68.4%로 과도한 법적용이라고 응답한 16%를 압도하는 수치를 보여주었다.⁷⁴⁾

당시 20대 총선을 1년 앞둔 상황에서 국회의원들은 이러한 여론의 흐름을 무시하기 어려웠다. 많은 의원들이 김영란법은 시대적 요구라며 정무위안대로 속히 처리해야 한다는 의견을 개진하였고 심지어 일부 여야 의원들은 어차피 추후 입법 보완이 불가피한 상황이므로 오히려 제정 시점에는 상대방보다 더 과감하고 개혁적으로 치고 나가는 전략이 필요하다고 주장한 것으로 전해졌다.

74) 2015.2.26., 헤럴드경제 「국민 10명 중 7명꼴 ” 김영란법, 언론인·사립교원 포함해야」

결국 김영란법은 법사위의 수정을 거치긴 하였으나, 2011년 6월 14일 국무회의석상에서 최초로 등장한 이후 1,359일, 입법예고 이후 924일, 그리고 정부안 제출 이후 576일만인 2015년 3월 3일 국회 본회의에서 재석의원 91%의 찬성으로 가결되었다.

<표18> 김영란법 입법과정의 정책문제흐름

| 구분 | 정책문제 흐름 |
|----------|---|
| 1기 입안 | <ul style="list-style-type: none"> ○국제투명성기구 CPI, 국민권익위 부패인식도조사 ○공직자 비리 사건 <ul style="list-style-type: none"> -스폰서검사/그랜저검사사건(10년~11년), 공무원 강원랜드 상습도박(10년~), 함바비리(11년~12년), 방산비리의혹(11년), 저축은행비리(11년~), 벤츠여검사(11년~15년) 파이시티 인허가 비리(12년~13년), 박연차게이트(08년~12년) |
| 2기 상정 | <ul style="list-style-type: none"> ○국제투명성기구 CPI, 국민권익위 부패인식도조사 ○공직자 비리 사건 <ul style="list-style-type: none"> -CJ그룹 국제청 로비(13년~14년), 방산비리(13년), 원전비리(13년~15년) ○세월호침몰사고(14년) |
| 3기 제정 | <ul style="list-style-type: none"> ○국제투명성기구 CPI, 국민권익위 부패인식도조사, KSOI 여론조사 ○관피아 비리, 입법비리, 방산비리(14년~15년) |

제2절 정치의 흐름

1. 입안기

(1) 김영란 국민권익위원장 취임

2010년 8.15 기념사에서 공정사회를 천명한 이명박 대통령은 12월 31일, 그해 7월에 퇴임한 김영란 前 대법관을 국민권익위원장으로

지명했다. 언론을 통해 알려진 바에 따르면 김영란 前 대법관이 고사한 것을 임태희 대통령실장이 삼고초려 끝에 수락을 얻어냈다고 하였다.⁷⁵⁾ 또한 김영란 위원장이 취임식 후 기자들과의 인터뷰에서 밝힌 바에 따르면 이명박 대통령은 국민권익위원장으로 김영란 내정자 외의 대안은 없다고 강조했다고 한다.⁷⁶⁾ 이명박 대통령은 이즈음 국정 추진 동력을 잃지 않기 위해 공직 기강 확립에 각별히 주의를 기울이고 있었다. 청와대는 김영란 내정자의 지명 이유를 “청렴하고 신뢰받는 공직사회의 구현을 통해 보다 성숙한 사회를 만들어야 할 시점”이라며 “김 내정자를 권익위원장의 책임자로 판단했다”고 밝혔다.⁷⁷⁾

여당인 한나라당은 대변인 논평을 통해 김영란 위원장의 내정 관련 환영과 기대감을 표명하였다.⁷⁸⁾ 12월 31일 단행된 개각에 대해서는 여야의 평가가 엇갈렸지만 개혁적 성향의 김영란 前 대법관의 국민권익위원장 내정에 대해서는 긍정적인 반응과 기대를 내비치는 반응이 대부분이었다.⁷⁹⁾

2011년 1월 3일 이명박 대통령은 김영란 국민권익위원장에게 임명장을 수여하는 자리에서 “비리나 어두운 곳을 바로 잡는 데 신경써 달라”고 주문하였고, 김영란 위원장 역시 취임식에서 부패를 망국병으로 정의하고 강력한 부패방지방안을 강구할 것임을 밝혔다.

“부패는 망국병입니다. 우리 위원회는 이 만성적 질병에서 우리 사회를 지켜야 할 임무를 부여받은 기관이라고 믿고 있습니다. 우리 국민 한 사람 한 사람이 부패라는 바이러스에

75) 2010.12.31., 연합뉴스 「李대통령, ‘친정강화.전문성’에 방점」

76) 2011.1.3., 머니투데이 「MB “권익위, 김영란 대안없다, 무조건 모셔라”」

77) 2010.12.31., 머니투데이 「[프로필] 김영란 국민권익위원장 내정자」

78) 한나라당 대변인 논평 中, “국민권익위원장에 내정된 김영란 전 대법관의 경우 사법 사상 최초의 여성 대법관으로 사회적 약자 보호 등 인권관련 상징적 판례를 많이 남기신 분으로 잘 알려져 있다.”

79) 2011.1.1., 서울신문 「김영란 권익위원장 기용 참신…종편 파장 몰타기 지적도」

2011.1.1., 동아일보 「개혁 성향의 첫 여성 대법관 출신…삼고초려 끝 영입」

굴복하지 않도록 해야 합니다. 그 길을 여러분과 함께 새롭게 찾아나가고자 합니다. 그동안의 활동에 대하여 비용과 노력에 대비한 효과를 가감없이 평가해보고 좀더 우리사회의 부패방지에 기여할 수 있는 방안을 강구해 나가야 할 것입니다.”

- 2010.1.3., 김영란 국민권익위원장 취임사 中

부패근절에 대한 사회 전체적인 요구 역시 높았고, 언론은 이러한 분위기를 반영하여 보도를 쏟아냈다. 각종 언론 사설은 김영란 위원장의 취임사가 부패방지에 방점이 찍혀 있음에 주목하며⁸⁰⁾ 김 위원장이 이끄는 국민권익위원회의 향후 행보에 기대감을 나타냈다.⁸¹⁾

우리의 부패인식지수(CPI)는 3년째 하락해 10점 만점에 5.4점으로 세계 39위에 머무르고 있다. 이를 끌어올리기 위해서는 무엇보다 권력층인 정부와 정치권의 부패부터 차단해야 한다.

- 2011.1.4., 한국일보 사설 中

감사원이 적발한 상습 도박 공직자는 김 위원장이 비유한 ‘부패 바이러스’의 비근한 예일 것이며, 그 바이러스를 적출하지 못하면 공직사회가 부패에 그만큼씩 더 전염·점염될 것이다.

- 2011.1.4., 문화일보 사설 中

우리나라가 공정한 사회를 실현하기 위해서는 공직사회의 부패부터 뿌리 뽑아야 한다. 사정기관부터 뼈를 깎는 자성 노력이 요청된다. 이번에 적발된 공무원은 도박 자금 출처를 철저히 조사해 일벌백계로 경종을 울려야 할 것이다. 공직사회 부패 척결 없이는 진정한 선진국 대열에 합류할 수 없다.

- 2011.1.4., 세계일보 사설 中

80) 2011.01.03., 연합뉴스 「김영란 “부패 바이러스에 굴복하지 않도록 해야”」

81) 2011.1.4., 한국일보 사설 「기대 속에 새로 출발한 국민권익위」

2011.1.4., 문화일보 사설 「공정사회 실현 위해 공직 부패부터 걸러내라」

2011.1.4., 세계일보 사설 「공직자들이 민원인 돈으로 도박을 했으니」

2011.1.4., 서울일보 논설(김성호) 「부패 바이러스」

취임식 이후 김영란 국민권익위원장의 부패근절 행보는 곧바로 이어졌다. 1월 13일 김영란 국민권익위원장은 중앙부처 포함 958개 각급 공공기관의 감사관이 참석하는 ‘2011년 반부패 청렴정책 추진 지침 전달회의’를 개최하여 고위공직자 청탁수수 근절 추진을 천명하였다. 이날 회의에서는 공직사회의 알선 및 청탁을 근절하는 내용을 포함하는 반부패 청렴실천 결의문이 채택되었다.

이어서 1월 16일에는 공무원의 행동강령 위반을 예방하기 위하여 유관업체로부터의 택배 선물 수수등을 금지하는 ‘공직자 행동강령 사례집’을 발간하여 각급기관에 배포하였다. 이러한 움직임에 대하여 저항이 없었던 것은 아니나⁸²⁾ 김영란 위원장은 이에 굴하지 않고 정책 추진에 박차를 가하였다. 4월에는 한국부패학회 주관의 ‘지방의회의원의 윤리성 제고 세미나’를 후원하였고 6월 7일부터 8일까지는 지방의회의원 행동강령 확산을 위해 지방의회 담당자를 대상으로 한 연찬회를 개최하여 9월말까지 지방의회별 행동강령을 조례로 제정할 것을 요청하였다.

이러한 움직임과 더불어 고위공직자 청렴성 대책을 수립하기 위한 국민권익위원회의 구체적인 노력도 계속 진행되었다. 2010년 3월 7일 국회 정무위원회 업무보고에서 국민권익위는 공직사회의 알선·청탁을 뿌리 뽑기 위한 전방위 대책을 추진하는 동시에 고위공직자 청렴도 평가 등 실효성 있는 반부패·청렴 대책도 지속적으로 전개하겠다고 밝혔다.⁸³⁾ 김영란 위원장 역시 취임 100일이 되는 4월 20일에 가진 기자간담회에서 고위공직자 청렴성 정책 강화의지를 재차 강조하였고, 5월 31일에는 국민권익위원회 주최로 ‘공정사회 실현을 위한 국가 청렴도 제고방안’을 위한 세미나를 개최하였다. 이 세미나에서 김택 중원대학교 경찰행정학과 교수는 고위공직자와 연

82) 예를 들어 ‘공직자 행동강령 사례집’ 배포 직후인 1월 17일 경기도 시흥시 의회는 권익위의 행동강령 배포가 지방자치의 근간을 심각하게 훼손하는 행위이자 과도한 규제라며 ‘지방의회의원 행동강령 폐지 촉구결의안’을 채택하였다.

83) 2011.3.7., 국민권익위원회 부위원장겸사무처장 김대식 (국회 정무위 업무보고 중)

결된 알선·청탁의 고리를 끊을 수 있는 ‘알선·청탁 및 이해충돌 방지법’ 제정 검토 필요성을 주장하였다.

이처럼 김영란 위원장은 취임 직후부터 수차례의 인사말·인터뷰 등을 통하여 공직사회 반부패정책 강화를 시사하였고, 연찬회·세미나 개최 등 의견수렴을 위한 사전작업을 계속 진행하였다.

(2) 이명박 대통령, 공직기강 확립 주문

- 김영란법 제정 필요성 대두 및 입법절차 진행

2010년의 스폰서검사·그랜저검사 사건에 이어 2011년 상반기 저축은행비리 사건까지 터지자 여야 가릴 것 없이 정치권에서도 이명박 정부의 공직기강 확립 주문이 쏟아져 나왔다. 언론 및 사회 각계의 요구 역시 마찬가지였다. 이에 이명박 대통령은 국민권익위원회에 공직청렴도 제고 방안 마련을 지시하였고 2011년 6월 14일 업무보고에서 국민권익위원회는 ‘공정사회 구현, 국민과 함께 청렴확산 방안’에 대한 보고를 통해 김영란법 제정 필요성을 공식적으로 처음 주장하였다. 국민권익위원회 보고와 관련한 토론 후 대통령은 마무리 발언으로 공직사회 청렴성 강화에 대한 강력한 메시지를 던졌다.⁸⁴⁾ 이명박 대통령의 채찍질은 여기서 그치지 않았다. 6월 17일 장차관 워크숍 대통령 모두발언에서는 “온통 나라 전체가 비리투성이 같다”며 공직기강 해이를 강하게 질타하였다.

“오늘의 문제 제기가 국민들에게 확산되어 인식시키는데 좋은 계기가 되었으면 좋겠다. 청렴 문제에 관해서는 공직사회 뿐만 아니고 모든 계층의 국민들이 관심을 가져야 한다. (중략) 이런 (청렴)문제를 사회공론화하는 것은 국민정서에도 도움이 되는 일이다.

- 2011.6.14., 이명박 대통령 국무회의 발언 中

84) 2011.6.14., 청와대 국무회의 관련 브리핑

이처럼 이명박 대통령의 확고한 공직윤리 확립의지가 확인되면서 정부에서도 강력한 후속조치들을 이어나갔다. 국무회의에서 대통령의 공직부문 청렴성 강화 주문이 있었던 다음날인 2011년 6월 15일 김황식 총리는 총리공관에서 38개 중앙부처 감사관들과 오찬간담회를 갖고 공직사회 전반에 대한 강도 높은 감찰활동을 지시하였고, 18일 장차관 워크숍에서도 감사·감찰 강화와 행정제도 개선, 반부패 의식 제고 등을 골자로 한 ‘공직기강 확립방안’을 발표하였다.⁸⁵⁾

6월 14일 국무회의에서 김영란법 제정 필요성을 주장했던 국민권익위원회 역시 입법준비에 박차를 가하였다. 2011년 10월 18일, 2012년 2월 21일 2차례에 걸쳐 공개토론회를 개최하여 관계부처 및 정계, 학계, 시민단체 인사들이 참여한 가운데 가족의 금품 수수관련한 처벌을 포함하는 법안의 주요내용을 발표하고 의견수렴 절차를 진행하였다.⁸⁶⁾ 2012년 상반기에는 전국을 권역별로 순회하며 대국민 법안설명회를 개최하였고⁸⁷⁾ 6월에는 5개 시민단체를 초청한 토론회도 진행하였다.

(3) 제19대 국회의원 선거(여대야소)

2012년 4월 11일 제19대 국회의원 선거 결과, 예상과 달리 당명을 새누리당으로 바꾼 여당이 과반 의석을 확보함으로써 정권의 급격한 임기 말 권력 누수를 막을 수 있었다. 물론 당시 김영란 국민권익위원장의 임기가 절반도 지나지 않은 시기였고, 김 위원장에 대한 신망이 여야 모두 두터워 여당의 선거 패배 시 국면 전환용 개각의 대상이 될 확률은 희박하였으나 여당의 선거 참패로 정권 지지기반

85) 2011.6.16., 헤럴드경제 「레임덕 차단 임기말 승부수·공직사회 ‘관행’ 까지 손본다」

2011.6.17., 머니투데이 「MB, 공직 기강 해이 이례적 질타, 왜?」

86) 2011.10.18., 공직자의 사익추구 및 청탁수수 금지법 제정을 위한 공개토론회

2012.2.16., 부정청탁 및 이해충돌 방지법 제정을 위한 공개토론회

87) 호남권(광주, 2012.4.23.), 충청권(대전, 2012.4.24.), 경남권(부산, 2012.5.2.)

이 흔들릴 경우 정부 부처 국정운영 기조가 전반적으로 불안정해질 수 있는 상황에서 이러한 선거 결과는 국민권익위가 동요 없이 소관 업무를 추진하는 데에 소정의 기여를 하였다고 해석할 수 있다.

다만, 2012년 5월 18대 국회 마지막 임시회에서 일명 ‘국회선진화법’으로 불리는 국회법 개정안이 통과하면서 사실상 특정 정당이 과반 의석을 보유하더라도 재적의원 5분의 3에 미달할 경우 법안의 단독 처리가 어려운 상황이 전개되었다.⁸⁸⁾ 이러한 입법환경은 김영란법 입법이 대통령을 중심으로 한 행정부나 입법부 내의 다수당인 여당의 일방적 추진으로 이뤄질 수 없으며 소수당이라고 할지라도 야당과의 협조가 필수적이었음을 시사한다.

(4) 국민권익위원장 교체 및 제18대 대통령선거

2012년 9월 4일, 국민권익위원회가 김영란법 입법예고를 한 지 14일째 되던 날, 김영란 국민권익위원장의 배우자인 강지원 변호사가 18대 대통령선거 출마를 선언하며 동시에 김영란 위원장 역시 국민권익위원장직에서 사의를 표명하였다.

국민권익위원회는 김영란 위원장의 사의로 인해 김영란법 추진에 별다른 차질이 없을 것이라 밝혔지만 이후 정부제출안과 관련한 법안 내용의 후퇴 논란 및 김영란 위원장의 인터뷰에서 나타난 아쉬움 등을 생각하면 김영란 위원장의 사의가 김영란법 입법의 방향에

88) (안전조정제도) 재적의원 1/3의 요구로 안전에 대하여 최장 90일동안 조정기간을 거쳐야 하는 안전조정위 구성 요구 가능하다.

(안전 신속처리제도) 안전조정위원회에 대응하는 신속처리대상 법률안 지정을 위해서는 재적의원 5분의 3의 찬성이 필요하고, 신속처리대상에 지정된다고 하더라도 여야 합의가 이루어지지 않을 경우 본회의 상정까지 330일이 소요된다.

(무제한토론) 또한, 본회의 안전 상정이 이루어진다고 하더라도 재적 3분의 1이상의 요구로 무제한토론 대상안건으로 지정될 수 있으며 무제한토론을 종결하기 위해서는 재적의원 5분의 3이상 찬성이 필요하다.

영향을 끼치지 않았다고 단언하기는 어렵다. 게다가 청와대가 김영란 위원장의 사표를 반려하다가 김 위원장의 거듭된 요청에 따라 11월 26일에 가서야 이를 수용하였기에 사실상 적극적인 직무 수행이 이루어지기 어려운 상황에서 권익위원회 수장 자리의 공백이 더욱 길어졌다고 볼 수 있다.⁸⁹⁾

2012년 12월 19일 제18대 대통령선거에서 여당의 박근혜 후보가 당선됨으로써 정권의 연속성도 이어지게 되었다. 새 정부 출범에 다른 국정 기조의 변화는 불가피하였으나 집권정당 교체에 따른 정권이테올로지 차원의 대격변은 피할 수 있었다. 대선 직전인 2012년 12월 11일 이명박 대통령에 의해 임명된 이정보 국민권익위원장은 박근혜 정부에서 그대로 유임되어 김영란법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률) 제정 성과까지 이룬 후 2015년 12월 10일 국민권익위원회 사상 최초로 임기 3년을 모두 채우고 퇴임하였다.

(5) 새정부 출범 및 인사청문회 정국

2013년 1월 새 정부 초대 총리 후보자로 김영란 前 국민권익위원장도 하마평에 오르내리면서 2012년 입법예고 완료 후 더디게 진행되고 있던 김영란법도 재조명되었다. 중국에는 김영란 前 위원장이 총리 후보자로 지명되지 않았으나 국무총리 및 국무위원 인사청문회 과정에서 불거진 후보자들의 도덕성 논란으로 인하여 김영란법은 계속적으로 회자되었다. 청문회 시작 전에 사퇴한 김용준 국무총리 지명자는 물론 정부 초대 총리인 정홍원 총리, 윤병세 외교부장관, 황교안 법무부장관(現 국무총리), 유진룡 문화체육관광부장관, 청문회 과정에서 낙마한 김병관 국방장관 후보자 등이 전관예우 논란

89) 해당 기간동안 김영란 위원장은 국정감사 출석 등 최소한의 공식적인 직무는 수행하였으나 국무회의에는 불참하였으며 이동신문고(현장 방문) 일정도 소화하지 않았다.

에 시달렸다. 결국 2월 25일 박근혜 정부가 공식 출범할 때까지도 총리를 비롯한 국무위원들의 국회 인준을 받지 못한 상태였고 정부 조직법 협상까지 난항을 겪어 정상적인 국정 운영에 차질이 빚어졌다. 학계·언론·시민단체는 이러한 전관예우 등 공직자 도덕성 문제에 대하여 김영란법(부정청탁 및 이해충돌 방지법) 또는 공직자윤리법 개정 등의 법적 개선방안이 필요함을 주장하였다.⁹⁰⁾

이 같은 분위기 속에 2013년 5월, 권익위원회와 법무부의 줄다리 기 협상 끝에 권익위 입법예고안을 수정한 부처 합의안이 도출되었 으나, 합의안은 공직자의 금품수수 행위에 대하여 형사처벌 대신 과 태료를 부과할 수 있도록 제제 수준이 완화되어 입법후퇴 논란을 야기하였다. 논란이 심해지자 정홍원 국무총리가 중재안을 제시했고 8월 5일 국회에 총리 중재안이 반영된 정부 법안이 제출되었다. 한 편 민주당의 김영주 의원, 이상민 의원은 이 같은 입법후퇴를 비판 하며 입법예고 원안을 토대로 각각 별도의 김영란법을 발의하였다.

2. 상정기

(1) 국회 의사일정 파행 및 정기국회 지각 개원

김영란법이 국회에 제출된 즈음에는 18대 대통령 선거과정에서 국 가정보원 댓글의혹 사건 등의 진상규명을 위한 국정조사 및 NLL 대 화록 공개 논란으로 여야가 정치적으로 첨예하게 대립하고 있는 상 황이었다. 2013년 7월 31일에 제1 야당인 민주당은 국정원 댓글 의

90) 2013.2.21., 세계일보 「‘낮 뜨거운 전관예우… ‘김영란법’ 입법 목 소리 커진다」

2013.2.22., 매일경제 「허울뿐인 전관예우금지법」

2013.2.27., 한국일보, 「[이슈논쟁] 불거진 ‘신 전관예우’」

2013.2.28., 경향신문 「[전관예우 ‘고리’를 끊자] 부정청탁 방지 ‘김영란법’ 등 입법까진 ‘산 넘어 산’」

혹 진상규명 국조특위의 파행과 관련하여 장외투쟁을 선언한 상태여서 8월 임시회에서 법안심의회가 이뤄질 전망은 불투명하였다. 특히 김영란법이 제출된 2013년 8월 5일에는 김기춘 대통령비서실장 임명 등 청와대 인사 발표가 있었고, 국회에서는 국정원 댓글 의혹 진상규명 국조특위에서 국가정보원 기관보고가 진행되어 여야 정치권은 물론이고 언론의 관심이 김영란법보다는 정치 현안에 쏠려 있었다. 이 날 오전 새누리당 최고위원회의에서 김영란법 관련 발언이 있긴 하였으나⁹¹⁾ 여야 공식 입장을 대변한다고 볼 수 있는 대변인 브리핑은 대부분 정치적 공방에 관한 내용이었다.

김영란법의 숙려기간(20일)⁹²⁾이 경과한 8월 26일에도 민주당의 장외투쟁은 계속되고 있었고 8월 28일 이석기 의원의 내란음모 혐의까지 드러나면서 정기회가 시작한 후에도 김영란법 상정을 위한 의사일정 정상화 분위기가 조성되지 못하였다. 9월 27일에 가서야 여야가 정기국회 의사일정 합의를 도출하였으나 정기회가 지연된 탓에 국정감사 일정⁹³⁾이 촉박하게 잡혀 각 상임위는 바로 국정감사 준비 및 진행에 착수하였으므로 김영란법 상정은 미뤄졌다. 11월에 들어서서 정무위의 법안 심사를 위한 협의가 진행되었지만, 예산안 심사가 급박했고 금융위원회와 공정위원회 법안을 다루는 정무위에서는 경제민주화 이행여부가 가장 강력한 쟁점 이슈였기에 김영란법은 논의의 우선순위에서 계속 밀리다가 정기회 마지막날인 12월 10일 대체토론 없이 142건의 타 법안과 같이 소위에 회부되었다.⁹⁴⁾

91) 심재철 최고위원(당시 4선), 이해훈 최고위원(원외)

92) 국회법 제59조(의안의 상정시기) 위원회는 의안이 그 위원회에 회부된 날부터 다음 각 호의 구분에 따른 기간이 경과하지 아니한 때에는 이를 상정할 수 없다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 제정법률안, 전부개정법률안 및 폐지법률안: 20일

93) 2013년도 국정감사 기간, 10.14 ~ 11.2 (정무위원회 : 10.14 ~ 11.1)

94) 2013년 12월 정기국회 종료를 앞두고 국회 정무위원회 여야 간사는 김영란법의 전체회의 상정을 합의했다. 12월 6일 전체회의에서 140여건의 안전과

이후 연말까지 소위원회가 다섯 차례나 열렸지만 김영란법은 상정되지 않았다. 해가 바뀌자 언론에서도 이러한 국회의 무성의한 태도를 지적하였다.

“김영란법 결국 외면한 국회” (2014.1.3., 조선일보)

“김영란법 덮고....미끼예산은 남고” (2014.1.4., 채널A)

“여야는 김영란법 처리할 용의 없는 건가” (2014.1.3., 세계일보 사설)

“김영란법 2월 국회 처리 치켜보겠다” (2014.1.4., 서울신문 사설)

“왕따당한 김영란법” (2014.1.5., 파이낸셜 뉴스)

여야는 표면적으로는 2014년 2월 임시회⁹⁵⁾ 내 법안 처리 의지를 표명하였으나 3월 임시회⁹⁶⁾에서도 법안 심사는 이뤄지지 않았다.

김영란법 처리 문제를 다시 꺼내든 것은 야당이였다. 2014년 2월 제1야당인 민주당의 김한길 대표가 교섭단체 대표연설에서 김영란법 처리필요성을 언급하였다. 그러나 이 시기에는 금융권의 개인정보 유출사건이 터져 정무위원회는 2월 한 달 동안 개인정보 대량 유출사건 관련 국정조사에 집중했다. 4월에는 안철수 새정치민주연합 공동대표가 국회 첫 연설을 통해 김영란법의 4월 처리를 주장하였으나 정작 새정치민주연합이 발표한 중점법안 목록에는 김영란법이 포함되어 있지 않았다. 이 가운데정무위에서는 당정청⁹⁷⁾이 적극적으로 추진하고 있던 금융소비자보호원 설립이 현안으로 떠오르면서 김영란법 논의는 또 다시 미루어졌다.

함께 김영란이 상정 되었지만 상정 선언만 되었을 뿐 타 안건 심의에 밀려 제대로 논의는 되지 못한 채 회의가 산회되었다. 정기회 마지막 날인 12월 10일 정무위 전체회의에서 김영란법이 다시 상정되었지만 실질적인 대체토론 없이 바로 소위원회에 회부되었다.

95) 제322회국회, 2014.2.3. ~ 2014.2.28

96) 제333회국회, 2014.3.20. ~ 2014.4.18.

97) 黨政靑 : 여당, 정부(국무총리 산하), 청와대 협의체

(2) 세월호 침몰사고 이후 여론 고조 및 박근혜 대통령 대국민 담화

김영란법이 다시 주목받게 된 것은 2014년 4월 16일 세월호 침몰 사고의 여파로 관피아에 대한 비판 여론이 고조되고 난 후였다. 야당인 새정치민주연합 이상민 의원은 공직자 부패를 모두 처벌할 수 있도록 김영란법의 원안 처리를 주장했고⁹⁸⁾, 시민단체들도 김영란법 처리에 목소리를 높였다.⁹⁹⁾

“공직자들과 업계 간 유착으로 관계기관들조차 눈감고 넘가서 결국 오늘의 비극이 초래된 것은 분명하다”

- 2014.4.24., 새정치민주연합 이상민 의원 YTN 라디오 인터뷰 中

여야는 4월 25일 바로 국회정무위 법안심사소위를 열어 김영란법 논의를 시작하였지만 약 40분 동안 진행된 김영란법 심의과정 내내 법 적용 대상의 비일관성 및 개념의 불명확성 등 김영란법의 위험성과 정부안의 문제점에 대한 지적이 이어졌다. 결국 이날 회의에서는 종합적인 법안 심의가 이뤄지지 못하였고 정치권은 다시 세월호 침몰사고의 진상조사 및 책임공방 국면으로 전환하였다.

한편 5월 8일에는 교섭단체인 새누리당과 새정치민주연합의 원내지도부가 동시에 교체되었다. 새로 취임한 새누리당 이완구 원내대표와 새정치민주연합 박영선 원내대표는 5월 13일 각각 언론 매체와의 인터뷰에서 김영란법 처리 의지를 표명하였다.¹⁰⁰⁾

“김영란법이라는 것인데, 부정청탁 관행을 근절하고 직무 관련성이 있든 없든, 대가성이 있든 없든 금품을 수수했을 때는 처벌하자는 법, 그러한 법도 제정이 돼야 할 것”

- 2014.5.13., 이완구 새누리당 원내대표, MBC라디오 인터뷰 中

98) 2014.4.25., YTN라디오(전원책의 출발 새아침) 파워인터뷰

99) 2014.4.24., 반부패시민단체 ‘바른사회운동연합’ 출범식 겸 심포지엄에 김영란 위원장 초청강연

100) 2014.5.13., 연합뉴스 「여야 '김영란법' 처리 공감...5월 국회서 통과될까」

“김영란법에 원칙적으로 찬성한다. “조금 손 볼 필요가 있는데, 올해 안에는 통과시켜야 한다”

- 2014.5.13., 박영선 새정치민주연합 원내대표, 연합뉴스 인터뷰 中

이어서 5월 19일에는 박근혜 대통령이 대국민 담화를 통해 관피아의 폐단을 지적하고 김영란법 제정을 촉구했다.

“그리고 전현직 관료들의 유착고리를 끊는 것이 중요한데, 지금 정부가 제출한 일명 김영란법으로 불리는 ‘부정청탁금지법안’이 국회에 제출되어 있습니다. 국회의 조속한 통과를 부탁드립니다.”

- 2014.5.19., 박근혜 대통령 대국민담화문 中

대통령 대국민담화문 발표 후인 5월 23일 새누리당 원내지도부는 기자간담회를 가졌고 이 자리에서 이완구 비상대책위원장 겸 원내대표와 주호영 정책위의장은 김영란법 원안 처리 입장을 밝혔다. 새정치민주연합 안철수 공동대표 역시 이날 오전 당 회의체에서 김영란법 처리 필요성을 강조하였고 여야 지도부의 공감 속에 국회 정무위원회가 5월 23일, 5월27일 법안심사소위를 열고 김영란법의 본격적인 심의에 착수하였으나 양일간 6시간에 걸친 공식 회의에서의 심의 및 여야 물밑 접촉에도 불구하고 소위 의결에는 실패하였다.

3. 제정기

(1) 제19대 국회 후반기 원구성 지연 및 정홍원 총리 유임

2014년 5월 29일 제19대 국회 전반기 상임위원 임기가 만료됨으로써 김영란법이 계류된 국회 정무위원회의 위원 구성도 변화하게 되었다. 전반기 후반부인 2014년 4월부터 여당인 새누리당 간사로서 법안심사소위 위원장직을 맡고 있던 김용태 간사는 후반기에도 그대로 여당 간사직을 수행하게 되었으나 위원장은 후반기에 새롭게 정무위원회에 합류한 정우택 새누리당 의원으로 교체되었고, 새정치

민주연합 간사도 김기식 의원으로 바뀌었다. 김기식 의원은 전반기 법안심사소위 위원으로 김영란법 논의에 참여하였기에 여야 간사 모두 김영란법의 국회 논의 경과에 대하여 숙지하고 있는 상황이긴 하였으나 위원장을 비롯한 일부 위원들의 변화는 법안 논의의 연속성을 떨어뜨리는 요인이 되었다.

상임위 위원 구성이 완료된 후에도 19대 국회 후반기 원구성 과정에서 법안심사소위 복수화를 둘러싼 여야의 대립으로 소위 구성이 지연됨에 따라 정무위원회에서는 11월 25일 전반기 법안소위 위원 4명¹⁰¹⁾을 포함한 총 10명의 법안소위가 구성될 때 까지 법안소위에 계류 중이던 김영란법 심의가 재개될 수 없었다. 전반기 마지막 소위 논의에서의 합의도출 실패 후 소위 심사가 재개된 12월까지 약 6개월 동안 김영란법과 관련하여 국회에서 공식 논의가 이뤄진 것은 7월 10일 전체회의에서 한 차례 실시된 공청회 뿐이었다.

한편 세월호 침몰사고를 계기로 박근혜 정부는 개각을 단행하며 신임 국무총리로 2003년 불법대선자금 수사를 지휘했던 안대희 前 대법관을 신임 총리로 내정하였다. 안대희 총리 내정자는 2006년 노무현 정부 시절 대법관 인사청문회에서 검증을 한차례 거친 바 있었고 청렴한 이미지로 인하여 무난하게 국회 인준을 거칠 것으로 예상되었다.¹⁰²⁾ 그러나 청렴하고 강직한 이미지로 각인된 안대희 대법관이 전관예우 논란으로 지명 일주일 만에 사퇴하게 되자 오히려 전관예우 및 관피아 논란이 재점화 되었고 국민의 여론은 더욱 악화되었다. 안대희 총리 후보 낙마에 이어 문창극 총리 후보자 까지 과거 발언이 문제가 되어 사퇴하게 되자 결국 6월 26일 법안을 발의시킨 정홍원 총리의 유임이 발표되었다.¹⁰³⁾

101) 새누리당 2명(김용태, 박대동), 새정치민주연합 2명(강기정, 김기식)

102) “(안대희 내정자가) 청렴하게 강직한 분이라고 알려져있습니다마는(…)”

- 2014.5.22, 김영환 새정치민주연합 여객선침몰사고 대책위원장 YTN 방송출연 中

103) 정홍원 총리는 김영란법 통과 직전, 제정 논란이 한창이던 2015년 2월 퇴임하였다.

(2) 제6회 동시지방선거 및 7.30 재·보궐선거

이 와중에 6.4 제6회 동시지방선거가 열렸고 이 선거에서 여당은 8개 지역의 광역단체장 선거에서, 야당은 9개 지역의 선거에서 승리하였다. 광역단체장 결과만 놓고 본다면 근소하나마 야당의 승리라고 볼 수 있으나 기초단체장 선거결과는 여당이 우세하여 전반적으로 승패를 명확히 가리기 어려운 결과였다. 두 달 후인 7월 30일 재보궐 선거에서는 15개 지역 국회의원 선거에서 여당인 새누리당이 전남 순천·곡성을 포함한 11개 지역에서 승리를 가져가는 압승을 거두었다. 이 같은 선거 결과는 야당 지도부의 퇴진을 초래하였다. 선거 패배 다음날인 7월 31일, 새정치민주연합 김한길·안철수 공동대표는 당 대표직을 사퇴하였고 8월 4일부터 박영선 원내대표를 위원장으로 하는 비대위 체제가 출범하였다.

당시 국회는 상임위 법안소위 복수화 논란 및 세월호 침몰사고 진상규명 국정조사특위 운영을 둘러싼 이견으로 여야가 대치정국을 이어갔고, 잇따른 선거로 인하여 5월 8일 여야 신임 원내대표 선출 이후 3개월 동안 단 한건의 법안 처리도 못하고 있었다. 세월호 침몰사고 이후 정부 신뢰도가 크게 하락¹⁰⁴⁾하고 사회적 갈등까지 확산되면서 정부와 여당의 입장에서는 국정 정상화를 서둘러 추진하고자 하였고, 야당의 경우에도 재보궐선거에서 참패를 거두게 되자 세월호 정국에 대한 국민의 피로도를 의식¹⁰⁵⁾하지 않을 수 없었다. 선거 이후 이러한 여야의 분위기는 그동안 중단되었던 세월호 관련법들의 논의에 조심스럽게 불을 지폈다.

104) 2014.8.21., 뉴시스, 「세월호 참사 후 고교생들… “국가 신뢰도 46.8%→7.7%”」

105) 2014.8.24., 서울신문, 「[세월호정국 기로] “단식 동참” “죽어라” … 표류하는 세월호법, 국민을 둘로 찢다」

-“세월호특별법에 대한 응답이 정치권에서 없으니까 시간이 길어지면서 사회적 갈등이 일어나는 것”(강원택 서울대 정치학과 교수)

-“세월호 문제 해결의 지지부진함에 따른 국민적 피로도가 높고, 유가족 배·보상 문제 같은 유언비어가 사람들을 짜증나게 하고 있다”(곽금주 서울대 심리학과 교수)

(3) 세월호 특별법 협상 및 정기국회 의사일정 지연

재보궐 선거 승리로 정국 주도권을 잡은 여당은 세월호 특별법·김영란법 등 세월호 후속법안 처리를 조속히 마무리 짓고 경제 활성화 관련 민생법안으로 정치권 의제를 전환시키고자 나섰다. 선거에 패배한 새정치민주연합은 역시 정국 돌파구를 찾기 위해 세월호 관련법 처리를 서둘렀다. 이완구 새누리당 원내대표는 박영선 비상대책위원장에게 김영란법 등 시급한 현안 처리를 촉구하였고 박영선 위원장 역시 새정치민주연합은 준비가 되었다고 응수하며¹⁰⁶⁾ 여야 원내대표는 8월 7일 국회에서 만나 선거 전에 이루어졌던 7월 7일 합의에 이어 한 달 만에 김영란법 처리 노력을 재차 약속했다.

“정부조직법, 일명 김영란법, 유병언법에 대해서는 원안을 충실히 반영해서 6월 국회에서 논의를 시작한다”

-2014.7.7., 새누리당·새정치민주연합 원내대표 합의사항

“정부조직법, 김영란법 및 공직자윤리법, 유병언법 등 국민안전 혁신법안에 대해서는 양당 정책위의장간 협의를 통해 조속한 논의를 거쳐 처리하도록 노력한다”

-2014.8.7., 새누리당·새정치민주연합 원내대표 합의사항

그러나 여야의 세월호 특별법 협상이 일부 세월호 유가족들의 반발과 이를 고려한 새정치민주연합의 두 차례 합의 파기¹⁰⁷⁾로 인해 난관에 봉착하자 김영란법 등 다른 현안에 대한 논의 역시 진척되지 못하였다. 법안 소위 복수화 문제로 상임위 활동이 차질을 빚으며 국회 정무위는 단혀 있었고 여야 지도부 역시 세월호 특별법 협상에 주력하느라 김영란법 논의에 관심을 기울이지 않았다.

106) 2014.8.5., JTBC 「[인터뷰] 박영선 비대위원장 “국민과 공감…정치 기본으로 되돌아가겠다”」

2014.8.7., 뉴시스 「이완구박영선 치열한 '설전'…“누군 화낼줄 모르나” “협박 말라”」

107) 2014.8.11. 새정치민주연합, 세월호법 재협상 추진 결정(8.7 여야 합의 파기)

2014.8.19. 새정치민주연합, 세월호법 재협의안 추진 유보(8.19 여야 협의안 파기)

〈표19〉 2014 정기국회 기간 중 새누리당·새정치민주연합 합의사항

| 날짜 | 합의주체 | 주요내용 |
|-----------------------------|-----------|--|
| 9.22 | 당 대표 | ○ 국회 일정 및 세월호 특별법과 관련 양당 원내대표 대화 재개 |
| 9.30 | 원내대표 | ○ 세월호 특검 추천 관련 사항 ○ 세월호특별법, 정부조직법, 유병언법은 10월말 까지 동시 처리 ○ 국정감사 일정 |
| ※ 10.9, 우윤근 새정치민주연합 원내대표 선출 | | |
| 10.21 | 원내대표 | ○ 예산안 심사 관련 국회 일정 ○ 국민안전특위 설치, 정부조직법 개정 TF 구성 ○ 각 당 공무원연금개혁 TF 구성 |
| 10.28 | 원내대표 | ○ 세월호 3법(세월호특별법, 정부조직법, 유병언법) 10월말까지 처리 노력 ○ 법정기간 내 예산안 처리 노력 |
| 10.31 | 원내대표 | ○ 세월호 3법 11.7 본회의 처리 |
| 11.3 | 원내대표 | ○ 세월호 특별검사 선정 관련 사항 |
| 11.4 | 원내대표 | ○ 세월호 3법 11.7 본회의 처리 ○ 한·호주/한·캐나다 FTA 여야정협의회 구성 ○ 여야 요구사항 -여, 공무원연금개혁 연내 처리 -야, 4대강사업·자원외교·방산비리 국정조사 |
| 11.11 | 원내대표 | ○ 주요 이슈 관련 계속 논의 -세월호 배보상 문제 -공무원연금 개혁 -4대강사업·자원외교·방산비리 관련 국정조사 -한·호주/한·캐나다 FTA 비준동의안 |
| 11.25 | 원내대표 | ○ 누리과정 예산 지원 관련 |
| 11.28 | 원내대표 | ○ 누리과정 예산 지원 관련 ○ 2015년 예산안 12.2 처리 ○ 정기국회 종료 후 ‘사자방’ 국정조사, 공무원 연금 개혁, 정치개혁특위의 구성과 운영 협의 |
| 12.2 | 원내대표 | ○ 세법관련 예산부수법안 |
| 12.5 | 원내수석부대표 | ○ 긴급현안질문(청와대 문건유출, 4자방 의혹) 일정 |
| 12.10 | 당대표, 원내대표 | ○ 해외자원개발 국정조사특위 공무원연금 개혁 국회특위 구성 |

※2014 정기국회, 2014.9.1. ~ 2014.12.9

결국 세월호 협상 실패 책임론과 이상돈 비대위원장 영입 논란 등으로 야당인 새정치민주연합은 박영선 원내대표가 비대위원장(국민공감혁신위원장)직을 사퇴하고 문희상 비상대책위원장 체제가 출범했다. 이어 10월 9일 우윤근 의원이 새정치민주연합 원내대표로 선출됨으로써 김영란법 등 법안 협상에 나설 야당 지도부가 모두 교체되었다.

이 기간 동안 양당 지도부는 김영란법이 제외된 세가지 법을 세월호 관련 시급히 처리할 3법¹⁰⁸⁾으로 정하고 협상에 임하였다. 문희상 비대위원장 취임 이후 새누리당 김무성 대표최고위원과 새정치민주연합 문희상 비상대책위원장의 첫 회동에서도 김영란법 처리 문제는 언급되지 않았다. 정기국회 개원 이후 한 달 동안 계속되던 국회 마비 상태를 해소하기 위해 만난 9월 30일 여야 원내대표 회담에서도 김영란법은 합의사항에서 제외되었다. 우윤근 새정치민주연합 원내대표 선출 후 양당 원내대표는 세월호 특별법이 본회의에서 처리된 11월 7일까지 다섯 차례¹⁰⁹⁾나 합의문을 발표하였지만 김영란법은 한번도 언급되지 않았다. 오히려 이 기간 동안의 합의사항을 살펴보면 세월호 특별법 협상이 마무리되어 가면서 여당은 한·호주/한·캐나다 자유무역협정 비준 및 민생경제법안 처리와 공무원연금개혁 추진에 박차를 가했고, 야당은 일명 사자방이라는 4대강사업·자원외교·방산비리 국정조사 추진 및 연말에 터진 청와대 문건 유출 사건에 화력을 집중하는 형세를 발견할 수 있다. <표19>

2014년 11월 18일 정무위 소관 예산안 처리를 마치고 11월 25일 제19대 국회 후반기 원구성 6개월 만에 법안소위원회를 구성한 국회 정무위원회는 정기회 종료를 일주일 앞둔 12월 2일, 법안소위를 열고 5월 27일 이후 반년만에 김영란법 심의를 재개하였다. 본래 법안소위 구성 다음날인 11월 26일 소위 심사를 재개할 예정이었으나

108) 세월호 진상규명을 위한 세월호 특별법과 국민안전처 신설을 골자로 하는 정부조직법, 그리고 범죄수익 환수 관련 재산 추정 대상 및 범위를 확대하는 유병언법(범죄수익 은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률

109) 2014.10.21., 2014.10.28., 2014.10.31., 2014.11.3., 2014.11.4.,

누리과정 예산 협상 관련하여 새정치민주연합이 국회 일정 전면 보이콧을 선언하면서 무산되었다.¹¹⁰⁾ 김영란법 법안심사를 재개한 국회 정부위원회 여야 간사는 12월 2일 소위 산회 후 공동 브리핑을 갖고 김영란법을 정기국회 내 처리 또는 연내 처리 의지를 밝혔으나 12월 3일 부정청탁 행위의 기준 및 적용 범위에 대한 이견으로 결론 도출에 실패함으로써 정기국회 내 처리는 사실상 불발되었다.

(4) 시민단체·언론 등 국민여론 고조 및 정부 호소

한편 시민단체와 언론에서는 김영란법 제정 지연에 대한 비판의 목소리를 높이기 시작했다. 김영란법 법안소위 심의가 재개된 12월 2일 새정치민주연합 문희상 비대위원장은 국회에서 김영란법 제정 촉구관련 시민사회·종교계 간담회를 가졌다. 김영란법의 정기국회 처리가 무산되고 같은 날(12월 3일) 국회 법사위에서 국회 안전행정위원회를 통과하여 회부된 일명 관피아방지법(공직자윤리법)에 대하여 직업 선택의 자유를 침해할 우려가 있다며 소위로 회부시킴으로써 처리를 유보하자 각종 언론 사설은 이 같은 국회의 입법 지연 행태를 비판하며 조속한 법 제정을 촉구했다.¹¹¹⁾

특히 11월 28일 세계일보의 일명 ‘십상시 보도’로 촉발된 청와대 문건 유출 파동으로 12월 임시회에서조차 주요 법안 처리가 지연될 기미가 보이자 임시회 시작일인 12월 15일 정홍원 국무총리가 국회를 찾았다. 정홍원 국무총리는 최경환 경제부총리 겸 기획재정부장

110) 2014.12.2., 연합뉴스 「정무위 법안소위, '김영란법' 심사 착수」

111) “예산안 처리 때의 자세라면 쟁점 타결도 시간문제” -14.12.4, 국민일보 사설
 “국회 민생 살리기 현안 해 넘길 생각 말라” -14.12.4, 서울신문 사설
 “국회, 쪽지예산 챙기면서 ‘공직개혁법’은 탄죽거나” -14.12.4, 서울경제 사설
 “부패 여전한데 반부패법은 발목잡고” -14.12.4, 아시아경제 사설
 “정치권, 김영란법 원안 후퇴는 꿈도 꾸지 말라” -14.12.6, 매일신문 사설
 “김영란법, 원안대로 입법화되어야 한다” -14.12.8, 법률신문 사설

관, 황우여 사회부총리 겸 교육부장관을 대동하고 국회를 찾아 정의화 국회의장을 면담하는 자리에서 김영란법 등 쟁점 법안 처리 관련 정의화 의장의 관심과 협조를 요청했다.¹¹²⁾

“이번에 경제활성화법과 공무원연금법, 김영란법 등등 쟁점 법안을 통과시켜줬으면 하고 있다. 중요한 시기니까 총동원돼서 의장이 특별히 관심을 갖고 하면 적어도 반 이상은 통과될 것이라 생각한다”

-2014.12.15., 정홍원 국무총리, 정의화 국회의장 면담 中

(5) 김영란법 법사위 상정 지연

2015년 1월 8일 정무위원회 법안소위는 마침내 김영란법의 위원회를 마련하여 의결하였고 임시회 마지막날을 하루 앞둔 1월 12일 이해충돌방지부분을 분리하고 부정청탁금지부분만 선별입법한 김영란법이 국회 정무위원회를 통과하여 법사위에 회부되었다. 그러나 정무위안에 대하여 법 취지 훼손 및 과잉입법 논란이 일어나면서 이상민 법사위원장은 국회법 제59조의 숙려기간(5일)을 들어 김영란법을 상정하지 않았고 김영란법 처리는 다시 2월 국회로 미뤄졌다.

여야 입장은 다소 복잡하게 나뉘었다. 새누리당 원내대변인은 김영란법의 임시회 내 처리를 주장했지만 법사위 내의 여당 간사와 일부 위원은 법안의 신중한 검토 필요성을 제기하였다. 우윤근 새정치민주연합 원내대표는 법사위의 새누리당 위원들이 법안을 반대하고 있다며 법사위 처리를 요구할 것이라고 밝혔지만 오히려 새정치민주연합 소속 이상민 법사위원장이 김영란법 밀어붙이기는 대국민 쇼라고 반발하였다. 이에 새정치민주연합 안규백 원내수석부대표는 법사위 결정을 존중해야 한다며 우윤근 원내대표가 아닌 이상민 위원장의 입장에 손을 들어줬다.¹¹³⁾

112) 2014.12.15., 한국경제, 「정의화 국회의장, 정 총리·부총리 등 면담」

113) 2015.1.12., 서울신문, 「김영란법 법리 충돌 논란…12일 본회의 처리 힘들 듯」

“청렴한 국가, 공직사회의 부정부패 방지를 위해 김영란법을 조속히 법사위 전체회의에 상정해 12일 본회의에서 처리해야 한다”

- 윤영석 새누리당 원내공보부대표

“우리가 벽돌 짚어 대는 공장도 아닌데 법안이 오면 그냥 법사위에서 통과시켜야 됩니까? 그것은 법사위의 심의권을 전혀, 존중은커녕 훼손하는 행태로서...(중략) 정무위에서 논의해서 괜히 우리에게 툭 던져 가지고 마치 자기들의 할 일은 다 한 것처럼 하는 그런 행태는 소위 국민들로부터 소라는 것으로도 비쳐질 ...”

- 2015.1.12., 새정치민주연합 이상민 법사위원장, 법사위 전체회의 중

“여야 원내지도부 간 합의 사항이 아니니 법사위에서 하는 대로 따라야 한다”

- 안규백 새정치민주연합 원내수석부대표

결국 1월 15일, 여야 대표와 원내대표의 4자 회담에서 김영란법의 2월 임시회 우선 통과 방침을 확인하였지만 1월 20일 양당 원내대표 회동에서는 김영란법의 쟁점 부분 관련 합의에 이르지 못했다.

(6) 이완구 총리후보자 인사청문회 및 여야 지도부 개편

김영란법이 법사위에서 표류하고 있던 2015년 1월 23일 박근혜 대통령은 이완구 새누리당 원내대표를 국무총리로 지명하였다. 이어 2월 2일 새누리당 원내대표 경선에서 유승민 원내대표가 후임 원내대표로 선출되었다. 유승민 원내대표는 경선 과정에서 김영란법 관련 조속한 통과를 위해 노력하겠지만 우려의 목소리도 들어보겠다고 하며 김영란법 수정 가능성을 열어 놓았다.¹¹⁴⁾

유승민 원내대표 취임 얼마 후인 2월 5일 국회 법사위 전체회의에는 김영란법을 상정하여 논의를 시작했다. 국회법상 법사위는 타상임위 소관법률의 체계·자구 심사권한을 가지지만 실제로는 법안의

114) 2015.2.2., 뉴스, 「與 원내사령탑 유승민, 증세·개헌 상당한 기류 변화 예상돼」

실질적 내용 관련한 심사까지 행하고 있는데다 김영란법의 경우 위헌 소지까지 제기되어 정무위 의결안대로 국회를 통과하는 것은 점점 더 불투명해졌다. 한편 유승민 새누리당 신임 원내대표는 법 내용과 별개로 김영란법 처리 시한과 관련하여서는 3월 3일까지 예정된 2월 임시국회에서 매듭짓겠다는 의지를 보였다.

“2월엔 특히 경제활성화법안들, 또 김영란법, 안심할 수 있는 보육에 관한 법들, 공무원 연금 협상 진척시키는 문제 등을 좀 빨리 할 수 있게 노력하겠다”

- 2015.2.5., 유승민 새누리당 원내대표, YTN라디오 인터뷰 中

새정치민주연합이 비대위 체제를 종식하고 문재인 신임 당 대표를 선출한 다음날인 2월 9일 유승민 새누리당 원내대표는 당 최고위원회의 모두 발언에서 문재인 대표의 당선을 축하하는 김영란법 등 시급한 현안 처리를 위한 노력을 경주할 것임을 다시 한 번 밝혔다.

법 적용 대상 논란으로 입법이 지체되고 있던 김영란법 처리의 이완구 국무총리 후보자였다. 2월 6일 이완구 국무총리 후보자가 식사자리에서 한 발언의 녹취록이 공개되며 언론사 외압 의혹이 일어난데 이어 2월 10일 청문회를 앞두고 야당이 추가로 배포한 녹취록 중 김영란법 관련한 발언이 문제시되면서 언론인의 법 적용 대상 포함 여부가 쟁점으로 급부상하였다.

“내가 욕 먹어가면서 막고 있다. (중략) 김영란법이 무엇이냐. 이렇게 얻어 먹잖아요? 3만원이 넘잖아? 1년간 100만원 넘잖아? 이런 게 없어지는 거지. 하자 이거야. 해보자”

- 2015.02.10., 새정치민주연합 공개 녹취록(1.27, 이완구 후보자 오찬 기자간담회) 中

이완구 국무총리 후보자의 발언으로 인하여 여야 정치권은 그동안의 김영란법 입법 지체의 원인이 언론과의 유착에 의한 입법 회피 때문이었다는 의혹에 직면했고 이는 언론인 포함 여부 외에도 여러 쟁점이 말끔히 해소되지 않은 상황이었음에도 불구하고 더 이상 김영란법을 신중히 검토할 시간적 여유를 가지기 어렵게 하였다.

(7) 여야 의원총회 등 각 당내 의견수렴절차 진행

2월 23일 법제사법위원회의 김영란법 공청회 이후 야당인 새정치민주연합은 김영란법을 통과시킨 정부위원회 당 소속 위원과 정부위안에 반대하는 이상민 법제사법위원장 등 당 소속 법사위원간 연석회의를 개최하였다. 새정치민주연합은 연석회의 결과 2월 임시회 마지막 날인 3월 3일에는 반드시 국회 본회의에서 김영란법을 처리하되 쟁점사안은 법사위에서 계속 논의하고 여야 합의에 실패 시 정부위 원안을 처리하기로 입장을 정리하였다.¹¹⁵⁾

김영란법 협의가 지지부진한 상황에서 여론의 압박으로 인한 부담감이 높아지자 새누리당도 2월 27일 김영란법 관련 정책의총을 열었다. 그러나 이 날 의총에서도 결론을 내리지 못하자 임시국회 종료를 이틀 앞둔 3월 1일 저녁, 의총을 재소집하였고 휴일임에도 불구하고 소속의원 158명 중 114명이 참석하여 36명이 발언에 나서는 등 격론을 벌였다.

일부 의원들은 정치권이 법안 처리를 조급하게 추진하는 것과 관련하여 우려를 제기하였으며 가족의 금품수수 신고 의무 등 논란이 되는 법의 내용과 관련하여 조금 더 보완하여 4월 임시회에서 처리하는 절충안을 제시하였다. 그러나 상당수 의원들은 조속히 김영란법 통과시킬 것을 주장하였다.

이들 중에는 법안 내용에 대하여도 전적으로 찬성하는 입장도 있었지만 내용의 문제점을 인지하더라도 법 자체가 가진 상징성이 크기 때문에 어쩔 수 없이 통과 시켜야 한다는 것이었다. 법조인(검사) 출신이자 전반기 정부위 간사를 맡기도 했던 박민식 의원은 김영란법을 국회의원의 눈으로도 법조인의 눈으로도 바라봐서는 안 된다고 하며 지역구 주민의 80~90%가 법 통과에 찬성하고 있는 상황을 상기시켰다. 김영란법을 찬성하는 의원들이 모두 여론과 이듬해의 총선

115) 2015.2.23., 박완주 새정치민주연합 원내대변인 브리핑

상황에 대한 손익계산만 앞섰던 것은 아니다. 일부 의원들은 이 법이야말로 공정사회로 가는 과정이라고 평가했으며, 변화에는 저항과 고통이 뒤따를 수밖에 없다고 지적했다. 위헌소지가 있는 것을 여론에 밀려서 통과시켜야 되느냐 하는 고민은 있지만 청렴사회를 건설하는 좋은 취지에서 시작된 법이니 무리가 있더라도 더 늦춰선 안 된다는 생각도 있다는 김무성 당 대표의 발언이 이 같은 여당 의총의 분위기를 압축적으로 나타내주었다. 이처럼 찬반의견이 팽팽하게 오고 간 결과, 의총을 마무리하는 자리에서 유승민 원내대표는 김영란법 최종 합의 관련 원내지도부에 위임을 요청하였고 독소조항을 빼고 정리하도록 노력하겠다고 밝혔다.

“위헌 소지가 있는 것을 여론에 밀려서 통과시켜야 되느냐 하는 고민은 다 갖고 있는데, 이 법의 대전제가 청렴사회를 건설하자는 그런 좋은 취지에서 시작된 것인 만큼 다소 무리가 있더라도 일단 더 늦춰선 안 되겠다는 생각도 갖고 있다.”

- 2015.3.1., 김무성 새누리당 대표, 의원총회 마무리발언(비공개) 中

새누리당보다 하루 뒤인 3월 2일 의원총회를 가진 새정치민주연합 역시 지도부 위임이라는 결론을 내렸다. 새정치민주연합 의원총회에서도 가족의 범위 등 법 적용대상의 문제에 대한 지적이 이어졌고 법제사법위원장인 이상민 의원이 법안을 법사위에 상정하여 표결에는 붙이겠으나 문제가 있다는 점은 분명하다는 입장을 밝혔으나 이완구 국무총리의 녹취록 논란과 새누리당 소속 법사위원들의 공개적 문제제기 등으로 새누리당이 김영란법 입법 지연의 책임을 추궁당하고 있는 상황에서 야당이 이를 분담할 필요는 없다는 기류가 우선했고 김영란법 입법 책임은 여야 지도부의 몫으로 남겨졌다.

“새누리당의 반대에도 불구하고 직무관련성을 따지지 않고 금품수수에 대해 처벌할 수 있게끔 한 것을 지켜낸 것은 굉장히 큰 성과다.”

- 2015.3.2., 문재인 새정치민주연합 대표, 의원총회 모두발언 中

(8) 시민단체 입법 촉구 운동

한편 김영란법 처리가 몇 년간 지지부진하자 경제정5의실천시민연합(이하 ‘경실련’)·참여연대 등 시민단체가 김영란법 입법 촉구 운동에 나섰다. 줄곧 김영란법 원안 처리를 주장하던 경실련은 2014년 10월 한 달 동안 헌법·행정법 등 공법학자 60명을 대상으로 설문조사를 실시하여 김영란법의 위헌성 및 과잉입법 논란에 대하여 단순한 국민 정서 차원이 아닌 전문가적 입장에서 의견의 여지를 제시했다. 경실련의 설문조사 결과에 따르면 직무관련성이 없는데 공직자가 100만원 이상의 금품·향응을 수수할 경우 형사처벌을 받는 것이 ‘헌법에 위배되지 않는다’는 응답자가 53명으로 88.3%에 해당했고, 공직자의 가족이 금품을 수수할 경우 해당 공직자를 처벌받도록 한 것이 ‘연좌제 금지에 위배되지 않는다’는 응답자는 41명으로 68.3%에 이르렀다.¹¹⁶⁾

김영란법이 정무위 통과 후 법사위 상정이 보류되어있던 2015년 2월 2일¹¹⁷⁾에는 11개의 반부패·교육·언론분야 시민사회단체¹¹⁸⁾는 국회에서 김영란법의 2월 국회통과를 촉구하는 기자회견을 진행했다.¹¹⁹⁾

곧이어 2월 4일에는 홍사단 투명사회운동본부, 한국투명성기구, 바른사회밝은정치시민연합이 국회에서 ‘김영란법의 쟁점과 우리 사회에 미칠 영향 정책토론회’를 개최하였고 참여연대는 2월 27일부터 국회 앞에서 김영란법의 2월 국회 통과를 촉구하는 1인 시위에 돌입했다.

116) 2014.11.10., 뉴시스, 「공법학자들 “김영란법, 위헌 아냐”」

117) 유승민 새누리당 원내대표 선출일

118) 참여연대, 경실련, 민주언론시민연합, 민주화를 위한 전국교수협의회, 사립학교개혁과 비리추방을 위한 국민운동본부, 전국교직원노동조합, 전국언론노동조합, 참교육을 위한 전국학부모회, 한국YMCA전국연맹, 한국투명성기구, 홍사단 투명사회운동본부

119) 2015.2.2., 이투데이 「돈받고 기사쓰는 언론, 국공립보다 비리 많은 사학도 김영란법 적용」

(9) 여야 지도부 김영란법 합의 타결 및 본회의 처리

이 같은 분위기 속에 협상에 나선 여야 원내대표는 6시간동안의 마라톤 회담 결과, 직무관련성 부분은 정무위 안대로 하되, 가족관련 범위는 배우자로 한정하고 법 시행시기를 공포 후 1년 6개월 이후로 하기로 하고 김영란법의 3월 3일 본회의 처리를 합의했다.

3월 3일, 우윤근 새정치민주연합 원내대표가 위원으로 참여하고 있는 법사위에서 김영란법을 통과시킨지 30분 만에 본 법안은 본회의에 추가 상정되었다. 이어서 법안의 위헌성에 대한 우려를 제기해 왔던 새누리당의 김용남 의원의 반대토론과 안철수 새정치민주연합 의원의 찬성토론이 진행되었다. 김용남 의원은 김영란법 찬성은 선, 반대는 악이라는 이분법에서 벗어나 완성도 높은 법률안을 처리하여 시행 유예기간을 단축하는 편이 법안 줄속 처리 후 1년 6개월의 시행 유예기간을 두는 것보다 더 낫다며 법안의 부결처리를 호소하였다. 찬성토론자로 나선 안철수 의원은 김영란법을 둘러싼 여러 논란들을 인지하고는 있으나 우선 법안을 처리 후 문제점이 있다면 수정·보완해나가는 편이 낫다고 주장하였다. 두 의원의 토론이 종료되고 약 1분 30초 후 김영란법은 재석 247인 중 226인의 찬성으로 국회 본회의를 통과하였다.

“어느 순간부터 우리 사회에서 김영란법의 신속·조속한 처리는 선이고 이 법의 문제점을 지적하는 것은 마치 부패를 옹호하는 듯한 잘못된 이분법적 논리도 없어져야 된다고 생각을 합니다.”

- 2015.3.3., 김용남 새누리당 의원, 본회의 반대토론 中

“우리나라가 검찰국가가 될 수 있다, 위헌의 소지가 있다 하는 의견들에 대해서 잘 알고 있습니다. 하지만 저는 김영란법의 역사적 중요성을 생각했을 때 (중략) 어렵게 여야 합의된 안을 이번에 통과시켜야 한다고 생각합니다. 시행 과정에서 문제가 있다면 추후 고쳐 나가야 할 것입니다.”

- 2015.3.3., 안철수 새정치민주연합 의원, 본회의 찬성토론 中

<표20> 김영란법 입법과정의 정치흐름

| 구분 | 정치흐름 |
|--------------|--|
| 1기 입안 | <ul style="list-style-type: none"> ○이명박대통령 ‘공정사회’천명(10.8.15) ○김영란 권익위원장 취임(11.1월) ○이명박 대통령, 공직사회 청렴도 제고방안 마련 지시(11.4월) ○2011.6.14. 국무회의 -이명박 대통령, 공직기강확립 주문 -김영란 위원장, 법제정 필요성 보고 ○19대 총선(12.4월) 및 19대 국회 전반기 원구성 ○국회선진화법 개정(12.5월, 18대 국회) ○김영란 위원장 퇴임 및 이정보 국민권익위원장 취임(12.12월) ○18대 대선(12.12월) 및 새정부출범·개각(2013년 상반기) |
| 2기 상정 | <ul style="list-style-type: none"> ○국회 의사일정 파행 및 정국국회 지각 개원 ○시민단체 등 국민여론 고조 ○교섭단체대표연설(14.2월, 4월) ○여야 원내지도부 교체 및 박근혜 대통령 대국민담화(14.5월) |
| 3기 제정 | <ul style="list-style-type: none"> ○19대 국회 후반기 원구성 지연(14.5-11월) ○제6회 동시지방선거·7.30재보궐선거(14년 6,7월) ○세월호 특별법 협상 및 정국국회 의사일정 지연(14년 8~9월) ○우윤근 새정치민주연합 원내대표 선출(14.10월) ○시민단체·언론 등 국민여론 고조 ○김영란법 법사위 상정 지연(15.1월) ○유승민 새누리당 원내대표 선출(15.2월) ○이완구 국무총리 인사청문회(15.2월) -김영란법 관련 언론 협박 발언 논란 ○여야 의원총회 등 각 당내 의견수렴절차 진행 -새정치민주연합 법사위·정무위 연석회의 (15.2월) -새누리당·새정치민주연합 의총(15.3월) ○여야 회담(14.5월~15.3월) ○시민단체 입법 촉구 운동 |

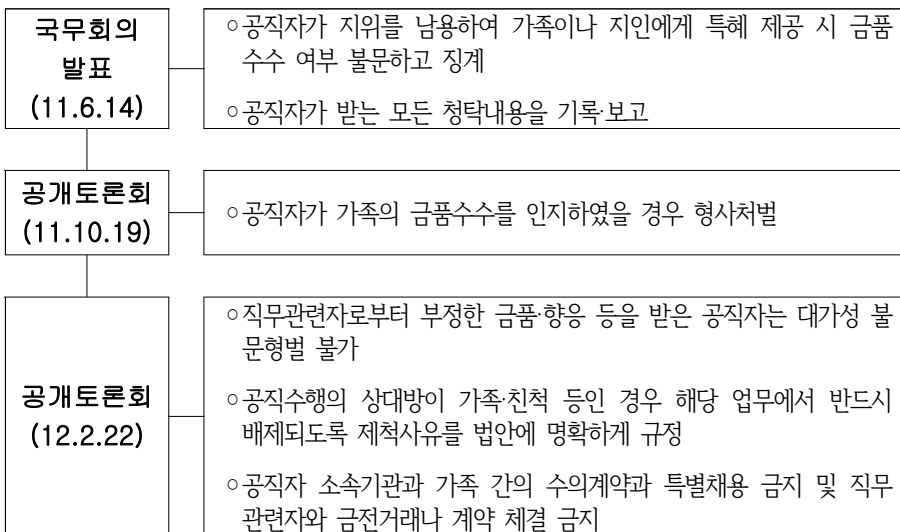
제3절 정책대안의 흐름

1. 입안기

(1) 입법추진 발표 및 공개토론회 등

스폰서검사·벤츠검사 사건 등 공직자가 향응·접대·금전적 후원을 받아도 직무관련성과 대가성이 입증되지 않아 처벌하지 못하는 상황이 계속되는 가운데 공직자 비리 스캔들이 연이어 터지면서 공직기강해이에 대한 우려가 위협수위에 이르자 등장한 것이 김영란법이다. 김영란 국민권익위원장은 2011년 6월 14일 국무회의에서 공직자가 지위를 남용해 가족이나 지인에게 특혜를 주면 금품수수가 없었더라도 징계할 수 있도록 하고 공직자가 받는 모든 청탁내용을 구체적으로 기록, 보고하는 청탁등록시스템을 구축하는 내용의 ‘공직자의 청탁수수 및 사익추구 금지법’ 입법 필요성을 제기하였다.¹²⁰⁾

〈그림6〉 국민권익위원회 발표 김영란법 주요 내용



120) 2011.6.16., 국민일보 「[사설] ‘김영란 법안’ 입법을 촉구한다」

국민권익위는 2011년 10월 19일 공개토론회에서 공직자의 가족이 금지된 금품을 받은 경우 공직자가 이를 알았거나 알 수 있었다고 인정되면 공직자가 금품을 받은 것으로 간주해 형사처벌하는 내용까지 포함하여 발표하였다. 이날 토론회에서는 OECD 가입 국가의 이해충돌 방지제도가 소개되었다.¹²¹⁾

이듬해인 2012년 2월 22일 국민권익위는 김영란법에 이해충돌부분을 구체화하여 포함하고 법안 제명을 ‘부정청탁 및 이해충돌 방지법안’으로 변경하여 2차 공개토론회를 개최하였다. 이날 토론회에서 국토해양부, 식품의약품안전청 등 부처 관계자와 다양한 학계·재계·언론·시민단체 인사들이¹²²⁾ 참여했다. 공개토론회 주제 발표자인 박계옥 부패방지국장은 직무관련자로부터 부정한 금품·향응 등을 받은 공직자는 대가성 여부에 관계없이 형벌을 부과하고 공직수행의 상대방이 가족·친척 등인 경우 해당 업무에서 반드시 배제되도록 제척사유를 법안에 명확하게 규정하도록 해야 한다고 주장하고, 공직자의 소속기관과 가족 간의 수의계약과 특별채용을 금지하고 직무관련자와 금전거래나 계약체결을 금지하는 내용도 법안에 포함시키겠다고 밝혔다.¹²³⁾

(2) 한국법제연구원 법제분석연구

권익위원회는 2012년 4월 김영란법의 입법 및 법제상의 문제점 검토를 위하여 한국법제연구원에 법제분석지원 연구를 의뢰하였고, 한국법제연구원은 4월 19일 입법정책포럼을 통해 각계 의견 수렴 과정을 거쳐¹²⁴⁾ 2012년 7월 30일, ‘공직부패 종합대책법으로서 「부

121) 2011.10.18., 권익위원회 보도자료, 「선진국형 부패예방 제도 도입 공개토론회 개최」

122) 박군성 경희대 행정법 교수, 윤태범 방통대 행정학 교수, 부경복 변호사,

박태진 대한상의 지속가능경영원장, 송준호 홍사단 투명사회운동본부 공동대표,

김남기 조선일보 논설위원 등

123) 2012.2.22., 정책브리핑, 「부정청탁 및 이해충돌 방지법안 내달 마련」

정청탁 및 이해충돌방지법안」에 대한 분석연구' 보고서를 발간하였다(이유봉, 2012). 한국법제연구원은 권익위가 2012년 6월 공표한 법안내용을 분석대상으로 하여, 부정청탁 및 이해충돌 관련 기존 사례 검토와 주요 외국의 입법례에 대한 비교법적 검토를 실시하였다.

주요 쟁점관련 한국법제연구원의 분석 보고서의 검토 내용은 다음과 같다.

우선, 가족의 범위를 「민법」 제779조의 가족으로 규정한 부분과 관련하여 보고서는 공익추구를 위하여 사적 자유를 지나치게 제한하는 경우 법집행의 실효성이 떨어지고 직업선택의 자유 제한 등 가족들의 권리침해문제가 생길 수 있으므로 직무의 공정성이 제한될 수 있는 범위와 수준으로 제한할 필요가 있다고 지적하였다.

다음으로 위헌성 논란과 관련하여, 부정청탁만을 한 공직자의 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하면서, 직무수행의 금지 규정에 위반하여 직무를 수행한 공직자 또는 예산을 고의·중과실로 부정사용하여 재산상 이익을 얻은 공직자에 대하여는, 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정한 것이 헌법상 비례원칙이나 과잉금지원칙에 위반될 여지가 있다는 지적¹²⁵⁾을 소개하고 있다.¹²⁶⁾

마지막으로 부정청탁 및 금품수수와 관련하여 「형법」 등 기존의 적용 법률이 있음에도 별도로 「부정청탁 및 이해충돌방지법」을 제정하는 것이, 외국법과 비교해볼 때 나타나는 입법적 흠결을 해결하는 부분도 있다고 할 수 있으나, 체계적으로 볼 때 형법상 구성요건의 보완으로 해결할 것인지, 이와 같은 종합적 부패방지 관련법에 의할 것인지는 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 강조하였다.¹²⁷⁾

124) 2012.4.18., 정책브리핑, 「부정청탁 및 이해충돌 방지법안」 입법정책포럼서
각계 의견 들어」

125) 이상현, 「질의 및 답변서」, (2012.7.13.)

126) 이유봉(2012), 258p

(3) 의견수렴 및 입법예고

권익위는 한국법제연구원에 분석연구를 의뢰함과 동시에 호남권, 충청권, 영남권 등 권역별 대국민 법안 설명회를 개최하고 6월에는 시민단체 토론회 자리가 열리는 등 김영란법 초안 마련을 위한 논의가 잇달아 진행되었다. 2012년 5월부터 8월까지 권익위에서 관계기관 의견 조희 및 협의에 나섰는데 이 과정에서 법안에 대한 법무부·기재부 등의 이견이 제시되었다.

우선 법무부는 ‘이해관계자’, ‘제3자’ 등의 용어와 청탁자 형사 처벌 규정은 형벌 법규의 명확성 및 과잉금지 원칙 등에 위배될 소지가 있다고 지적했고 기재부 역시 부정청탁의 개념을 명확화할 필요가 있다는 입장을 표했다.¹²⁸⁾

또한 법무부는 대가성 없는 금품수수 금지 규정 신설과 관련하여서도 형법 개정을 통하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다.¹²⁹⁾ 이에 대하여 국민권익위 측은 “‘대가성’을 언급하는 것 자체가 ‘대가성 없는 금품수수는 어느 정도 봐주자’는 의미가 있는 것으로 본다”며 대가성을 불문하고 일체의 금품 수수 금지, ‘100만원 이하 금품을 받을 경우 500만원 이하의 과태료 부과’ 조항을 유지한 채 2012년 8월 김영란법 제안 1년 2개월 만에 「부정청탁 및 이해충돌방지법」의 입법예고에 나섰다.¹³⁰⁾

입법예고 후의 의견수렴 단계에서도 법무부는 이견을 제시하였다. 2011년 11월 법무부가 국민권익위에 보낸 의견서는 “정당인, 언론인 등 공무원이 아닌 유력인사들과 달리 공직자라는 이유만으로 직무관련성이 없는 일체의 금품수수를 일률적으로 형사처벌하는 것은 과잉금지 원칙에 위배된다”는 견해가 적시되어 있다. 이에 대하여

127) 이유봉(2012), 245p

128) 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법 규제영향분석서(2013)

129) 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법 규제영향분석서(2013)

130) 2015.4월, 월간조선, ‘김영란법’, 2011년 최초 발제 후 4년간 무슨 일이

국민권익위는 “서구와 달리 연고·온정주의가 중시되는 한국 사회에서 알선·청탁 관행을 끊기 위해 엄격한 제재가 불가피하다”고 대응하였으나 세 차례 법안 수정 끝에 2012년 5월 16일 국민권익위가 법무부에 최종 제출한 법안에는 법무부 입장이 반영되었다.¹³¹⁾

이 같은 사실이 알려지자 법안 내용이 입법예고안에서 후퇴한 것에 대한 논란이 일어났고, 이정보 국민권익위원장에 대한 비판의 목소리도 나왔다. 결국 7월, 정홍원 국무총리 주재로 이정보 국민권익위원장과 국민수 법무부 차관의 회의를 갖고 논의를 한 끝에 “직무와 관련하여 또는 지위·직책에서 유래되는 사실상 영향력을 통한 금품수수는 대가와 관계가 없더라도 형사처벌할 수 있다”는 조항이 추가된 조정안을 발표하였다.¹³²⁾ 정홍원 총리의 중재안 역시 직무 관련성이 없는 금품 수수에 대해서는 형사처벌이 아닌 과태료만 부과하게 되므로 입법후퇴 논란은 계속되었으나 결국 총리 중재안이 반영된 정부안이 확정되어 2013년 8월 5일 국회에 제출되었다.

(4) 입법예고안과 정부제출안 비교

국회에 제출된 정부안은 적용대상, 주요 금지내용, 실효성 확보장치 등 기본적인 내용은 입법예고안과 동일하였으나 법무부 등 관계부처의 문제제기를 고려하여 아래와 같이 일부내용이 수정되었다.

우선 부정청탁 금지와 관련하여 이해당사자의 직접적인 부정청탁도 금지대상에 포함하였다. 정부안은 이해당사자가 제3자를 통해 부정청탁하는 행위만을 금지하는 경우, 이해당사자가 직접 부정청탁하는 것을 허용하게 되는 결과가 초래된다는 법제처 심사 결과를 반영하여 이해당사자의 직접적인 부정청탁도 금지대상에 포함하되, 제재대상에서는 제외하였다.

131) 경향신문, 2013.5.17., 「공직자 청탁 방지 ‘김영란법’ 법무부 반대로 결국 ‘누더기’」

132) 경향신문, 2013.7.3., 「김영란법, 총리 중재안도 ‘누더기’」

금품수수 금지와 관련하여 입법예고안에서는 수수 금품의 가액이 100만원을 초과하면 형사처벌토록 하였으나, 정부안에서는 100만원 기준이 삭제되어 대가성이 없어도 직무관련성이 있으면 금액의 규모에 관계없이 형사처벌하도록 하였다. 관계부처 협의 단계에서 국민권익위와 법무부는 과잉금지의 원칙, 사적자치 원칙 위반 등의 이유를 들어 모든 금품수수에 대하여 과태료만 부과하도록 합의하였으나 처벌 수위의 후퇴에 대한 비판이 일자 정홍원 국무총리의 조정안으로 직무관련성 또는 지위·직책의 영향력을 통한 금품수수는 형사처벌을 하되 그 외 금품수수는 과태료를 부과기로 한 것이다.

직무관련자와 거래제한 관련하여서는 법제처와 협의하여, 규제대상인 가족의 범위가 광범위하고, 거래가 제한되는 행위가 지나치게 과도하여 공직자 가족의 통상적인 사회활동을 저해할 우려가 크기에 민간인에 대한 과도한 제한 완화를 권고한다는 규제개혁위원회의 심사의견을 반영하여 가족의 범위를 제한하고, 과거 직무 상대방과의 거래제한 기간을 5년으로 설정하였다.

〈표21〉 김영란법 입법예고안과 정부안의 비교

| 구분 | 입법예고안(12.8월) | 정부안(13.8월) |
|---------|---|---|
| 부정청탁 금지 | ○ 제3자를 통한 부정청탁 금지 | ○ 직접 또는 제3자를 통한 부정청탁 금지 |
| 금품수수 금지 | ○ 100만원 초과 금품수수 → 직무 관련 불문 형사처벌 (3년↓징역, 금품의 5배↓벌금) ○ 100만원 이하 금품수수 → 직무 관련 불문 과태료 (500만원↓ 과태료) | ○ 직무와 관련하여 또는 사실상 영향력을 통한 금품수수 (대가관계 불문) → 형사처벌(3년↓징역, 3천만원↓ 벌금) ○ 직무 및 명목 여하를 불문 금품수수 → 과태료(수수금액 2배↑~5배↓) |

| 구분 | 입법예고안(12.8월) | 정부안(13.8월) |
|------------------------|---|--|
| 직무 관련자 와 거래제한 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 자신과 가족이 직접 또는 특수 사업관계사업자등을 통하여 특정직무 상대방인 사업자등과 금전차용 등 거래행위 금지 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 자신과 배우자, 생계를 같이 하는 직계존비속 또는 특수 관계사업자가 직무관련자(직무 관련자였던자)와의 금전차용 등 거래행위시 소속기관장에게 신고 ○ 직무관련자와 관련된 직무수행이 종료한지 5년 경과 시 거래 행위 허용 |

※출처 : 입법예고안과 정부안의 비교(국민권익위원회) 재구성

2. 상정기

(1) 국회정무위원회 심사(김영란법 4건)

2014년 4월 정무위 소위에 상정되어 심사된 김영란법 관련 안은 정부안(2013.8월) 외에도 김영주 의원안(2013.5월), 이상민 의원안(2013.5월), 그리고 김기식 의원안(2013.10월)의 총 4건이었다.

국민권익위원회의 입법예고 후 법무부 등 부처간 이견으로 법안제출이 계속하여 지연되고 법안 내용의 후퇴 움직임이 감지되자, 2013년 5월 김영주 의원과 이상민 의원이 각각 원안을 기준으로 일부 내용을 보완한 「부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안」을 발의하였다. 한편 김기식 의원은 2013년 10월, 특히 정부안의 이해충돌방지와 관련된 부분을 수정하여 「공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법률안」을 발의하였다.

소위 심사에서는 동법의 적용 대상 범위와, 형평성 문제 및 위헌성 등이 쟁점이 되었다.

먼저 법의 적용대상과 관련하여, 김영란법의 적용 대상인 공직유관단체에 KBS와 EBS는 포함되나 MBC와 SBS 등은 제외되고 공립학

교는 포함되나 사립학교는 제외됨으로써 규율대상의 형평성 문제가 지적되었다. 국회 정무위의 검토보고서에는 동일한 기능과 역할을 하는 방송사간에 지배구조의 차이로 인하여 법 적용여부의 차이가 발생하는 것은 형평성 문제를 야기할 소지가 있으며, 사립학교 포함 여부와 관련하여서도 사립학교 교직원이 실질적으로는 국립학교 교직원과 같은 공적인 업무를 수행한다는 점에서 법 적용대상에의 추가 여부 관련 종합적 논의가 필요하다고 적시하였다.¹³³⁾ 또한 청탁 금지가 국회의원의 국민의 민원 해결 역할을 축소시킬 수 있다는 우려 속에 국회의원을 법 적용대상에 포함시킬 것인가 여부도 쟁점이 되었다.

법적 개념의 모호성·불명확성도 문제가 되었다. 부정청탁금지와 금품수수금지 관련한 포괄적 예외조항이 불명확한데다 처벌 구성요건이 불명확하여 명확성의 원칙 위반으로 위헌 소지가 있다는 것이다. 김영란법에서는 부정청탁을 원칙적으로 금지하고 있으나, 이것이 모든 청탁 및 의견제시에 대한 금지로 연결되어 헌법상 참정권 내지는 청원권을 제한하는 역효과를 일으킬 수 있다는 지적이 있었다. 또한 정부안에서 금품수수 금지의 구성요건으로 사용되는 ‘사실상의 영향력’이라는 법문의 경우에도 범위가 어디부터 어디까지인지가 명확하지 않아서 죄형법정주의의 명확성의 원칙에 어긋날 소지가 있었다.¹³⁴⁾

부정청탁과 관련하여 앞서 언급한 바와 같이 이해당사자의 직접청탁을 처벌하는 것은 국민의 민원 및 의견제시를 지나치게 제한하는 것이 아닌가 하는 우려가 있었고, 부정청탁에 대한 제재수위에 있어서도 정부안과 김영주의원안은 과잉금지위반 소지를 고려하여 과태료 부과 수준에 그쳤으나 이상민의원안은 부정청탁을 받은 공직자와의 균형을 고려하여 형벌까지도 부과할 수 있게 규정하였다.

133) 제325회국회(임시회) 정무위 법안심사소위 심사자료(2014.5, 전문위원 최시억)

134) 국회정무위 검토보고서 및 제325회국회 정무위원회 제1차 법안소위 회의록

〈표22〉 부정청탁 금지 제재수위 비교

| 구분 | | 정부안(13.8월) | 김영주안(13.5월) | 이상민안(13.5월) |
|---------|----------|--|--------------------|----------------------------------|
| 부정청탁 개념 | | ○ 직무를 수행하는 공직자에게 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정한 직무수행을 저해하는 청탁 또는 알선 행위 | | |
| 금지대상 | | ○ 제3자를 통한 부정 청탁, 이해당사자의 직접 청탁 금지 | ○ 제3자를 통한 부정 청탁 금지 | ○ 제3자를 통한 부정 청탁, 이해당사자의 직접 청탁 금지 |
| 제재수위 | 당사자(직접) | - | - | ○ 2년 ↓ 징역, 2천만원 ↓ 과태료 |
| | 당사자(3자) | ○ 1천만원 ↓ 과태료 | | |
| | 제3자(사인) | ○ 2천만원 ↓ 과태료 | | ○ 3천만원 ↓ 과태료 |
| | 제3자(공직자) | ○ 3천만원 ↓ 과태료 | | ○ 1년 ↓ 징역, 1천만원 ↓ 과태료 |

금품수수의 제재수위를 형벌로 할 것인지 과태료로 할 것인지 구분하는 기준에 대한 논란도 있었다. 이상민의원안은 직무관련성을 불문하고 형벌과 과태료 부과 기준을 100만원으로 한데 비하여 정부안은 직무관련성여부를 불문하고 소액의 금품수수까지 처벌할 경우 과잉금지원칙 위배 소지가 될 것을 경계하여 직무관련성을 기준으로 과태료와 형벌의 부과 여부를 결정케 하였다. 또한, 정부안의 경우 과태료가 부과되는 금품수수에는 예외가 인정되는데 비하여 형사처벌이 부과되는 금품수수에 예외를 인정하지 않아 균형성 측면에서 문제가 있고, 과잉금지의 원칙에 위반될 소지가 있다는 우려도 제기되었다.

〈표23〉 금품수수 금지 제재수위 비교

| 구분 | 직무관련성 있음 | 직무관련성 없음 |
|----------|---------------------------------|---------------------------------|
| 100만원 초과 | 형사처벌 (정부안, 김영주안, 이상민안) | 과태료(정부안) vs 형사처벌(김영주안, 이상민안) |
| 100만원 이하 | 과태료(김영주안, 이상민안) vs 형사처벌(정부안) | 제재없음(김영주안) vs 과태료(정부안, 이상민안) |

(2) 제19대 국회 전반기 정무위원회 소위 합의(일부합의)

국회에서 여야는 제19대 국회 전반기 마지막 임시회에서 김영란법을 처리하기 위하여 소위심사 및 물밑 협상에 돌입하였으나 2014년 5월 27일 김용태 정무위 법안소위 위원장은 일부 쟁점에 대하여는 의견 접근을 이루었으나 이해충돌방지제도 및 부정청탁 금지 등의 쟁점에 대하여는 결론을 내리지 못하였음을 발표하였다.

대상범위와 관련하여 정무위 법안소위는 사학과 언론기관도 법 적용 대상에 포함시키기로 하였다. 정무위는 이 경우 직접 대상자 수는 186만명에 이르고, 가족을 포함할 경우 가족의 범위에 따라 적게는 550만명에서 많게는 1,786만명에 법 적용 대상이 된다고 밝혔다.

이어서 정무위는 금품수수금지와 관련하여서는 직무관련성이 없어도 100만원 이상의 금품수수를 형사처벌하는 권익위 입법예고안을 수용하기로 했다고 발표했다.

그러나, 부정청탁금지와 관련하여 국민의 청원권 및 민원제기 권리 등이 침해될 수 있다는 점과 이해충돌방지제도가 국민의 직업선택의 권리를 침해할 수 있다는 우려, 또한 이 법안 전체를 가족에게도 적용하는 것과 관련하여 헌법상의 연좌제금지 저촉 우려가 해소되지 않아 합의에 이르지 못한 상태로 제19대 국회 전반기 정무위원회에서의 김영란법 심의가 종료되었다.

〈표24〉 김영란법 관련 정무위원회 법안소위원장 결과 발표 내용

| 구분 | 주요 내용 | 비고 |
|-------------|--|-------------------|
| 대상범위 | 공적기능을 갖고 있는 사립학교, 사립유치원, 법에 따라 등록된 언론기관으로 확대 | 법 적용대상 최대 1,786만명 |
| 금품수수금지 제재기준 | 직무관련성이 없어도 100만원 이상 금품수수 형사처벌 | 권익위원회 입법예고안 수용 |
| 이해충돌방지 | 국민의 직업선택의 권리 과도한 침해 우려 | |
| 부정청탁 금지 | 국민의 청원권 및 민원제기 권리 침해 소지 | |
| 가족에게 적용 | 헌법이 천명한 연좌제 금지에 저촉될 위험 | |

3. 제정기

(1) 국회 정무위원회 공청회¹³⁵⁾

제19대 국회 후반기 원구성 지연으로 정무위 법안소위 심사를 재개하기 어려운 상황에서 2014년 7월 국회 정무위는 김영란법 관련 공청회를 개최하였다. 공청회에서는 법안의 입법 필요성 및 조속한 제정에 대해서는 공감대를 이루었지만, 적용대상이나 금품수수 금지의 처벌 기준 등에 대해서는 일부 견해차가 존재하였다.

〈표25〉 대상범위 확대(언론·사립학교 포함) 관련 각 진술인 입장

| 진술인 | 주요 입장 |
|----------------|--|
| 노동일 경희대 교수 | ○ 방송사 등 “공직자” 및 “공공기관”과 직접 관련이 없는 기관을 포함시키는 것은 입법취지와 다름 |
| 이성기 성신여대 교수 | ○ 법 적용대상은 정부안과 같이 축소할 필요가 있음 - 업무의 공익성이 있다고 모두 공직자라고 볼 수는 없음 |
| 장유식 참여연대 소장 | ○ 사립학교·언론 포함은 입법적으로 타당하다고 보임 - 단, 입법 저항을 고려하여 원안(사학·언론 포함되지 않음)을 차선택으로 검토 |

공청회에서 다수의 진술인들은 법 적용 대상기관에 언론사와 사학을 포함시켜 대상범위를 확대하는 것과 관련하여 우려를 표명했다. 노동일 경희대 교수는 공직자 및 공공기관과 직접 관련이 없는 기관을 포함시키는 것은 김영란법의 입법취지와 다르다고 주장하였고, 이성기 성신여대 교수는 공무원이 아닌 사립학교 및 언론기관 직원에 대한 처벌이 형법상 뇌물죄 규정 등과 비교할 때 형사처벌의 일관성과 균형성을 상실할 우려가 있다고 지적하였다. 장유식 참여연대 행정감시센터 소장은 법 적용대상에 확대가 입법적으로 타당하다고 보이나 이로 인하여 입법이 지연될 가능성이 높아지는 점을 고려할 때 차선택으로 원안을 우선 통과시킬 것을 제안하였다.

135) 제326회국회(임시회) 정무위원회 제6차 전체회의 회의록(2014.7.10.) 및 공청회 자료집 참고

〈표26〉 금품수수 금지 관련(직무관련성 여부) 각 진술인 입장

| 진술인 | 주요 입장 |
|-----------------|--|
| 노동일 경희대 교수 | ○ 직무관련성 여부 불문 금품수 제재가 타당 -단, 과잉금지 논란 관련하여 직무관련성이 있고 100만원 이상의 금품을 수수할 경우 징역형 등 강한 처벌을 가하고, 직무관련성이 없을 경우 또는 100만원 이하의 금품수수의 경우 5배 이하의 과태료 및 징계처분 부과 검토 |
| 노영희 대한변협 대변인 | ○ ‘직무관련성’ 입증 여부가 문제가 되면 법 규정의 실효성이 문제될 수 있음 |
| 장유식 참여연대 소장 | ○ 직무관련성을 불문하고 금품수수를 금지하되 수수 금액에 따라 형사처벌과 과태료로 구분함이 타당 -직무관련성 또는 대가성을 요구고, 금품수수만으로 형사처벌하지 않는 것은 무의미한 입법 |
| 이성기 성신여대 교수 | ○ 직무관련성을 요건으로 하되, 그 범위를 확대하여 위헌의 소지를 피하고 실질적 법집행 실효성 확보 |
| 김의성 법제처 심의관 | ○ 대가성이 입증 되지 않은 금품 수수에 대한 제재 어려움 |
| 정승면 법무부 심의관 | ○ 직무관련성을 불문하고 금액을 기준으로 형벌과 과태료를 구분할 경우 헌법상의 사적자치의 원칙 침해 우려 및 과잉금지 원칙 위배 소지 제기 -금액의 다과만으로 형사처벌과 과태료를 구분하는 입법례 찾기 힘들 |

금품수수의 직무관련성 관련하여서는 진술인간의 견해가 엇갈렸는데 노동일 경희대 법학과 교수와 장유식 참여연대 소장은 직무관련성을 불문하고 금품수수를 금지하는 것이 타당하다고 주장하였고 노영희 대한변협 대변인 역시 직무관련성 입증 여부가 문제되면 법 규정의 실효성이 문제될 수 있다고 우려를 표했다. 반면 김의성 법제처 법제심의관은 대가성이 입증되지 않은 금품에 대한 수수는 제재가 어렵다고 하였고 정승면 법무부 법무실 법무심의관은 직무관련성을 불문하고 금액을 기준으로 형벌과 과태료를 구분할 경우 헌법상의 사적자치의 원칙 침해 우려 및 과잉금지 원칙 위배 소지가 있다고 지적하였다.

〈표27〉 부정청탁 금지 관련 각 진술인 입장

| 발제자 | 주요 입장 |
|------------------|--|
| 노동일 경희대 교수 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 예외사유에 대하여 자세히 규정 고려할 때 국민의 청원권 및 의견제시 기회 차단 등 우려는 지나친 것 ○ 이해당사자의 부정청탁 제제가 필요 |
| 이성기 성신여대 교수 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 부정청탁의 개념이 모호한 점을 고려하여 가급적 구체적 열거·금지 규정으로 전환 필요 ○ 이해당사자의 직접청탁행위 처벌 |
| 장유식 참여연대 소장 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 이해당사자의 부정청탁행위를 처벌하되, ‘부정청탁’의 개념을 명확히 하고 절차적 투명성을 확보하는 방향으로 해결하는 것이 바람직함 |
| 전지원 법원행정처 심의관 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민의 청원권 침해 우려를 고려하여 부정청탁의 예외사유를 대통령령 외에도 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소 규칙, 중앙선관위 규칙 등으로도 정할 수 있도록 하는 방안 적극 검토 |
| 정승면 법무부 심의관 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민의 청원권이 과도하게 침해될 수 있다는 지적을 고려하여 정부안은 법령에 따라 특정한 행위를 요구하는 행위는 금지되는 부정청탁에서 제외하였음 |

부정청탁 금지와 관련하여서는 국민의 청원권 침해 우려에 대하여 지나친 기우라는 입장도 있었으나, 부정청탁 개념의 모호성에 대한 보완 필요성을 지적하는 의견도 표명되었다. 여야 의원들도 부정청탁 금지와 관련한 국민 기본권 침해에 대한 우려를 제기했다. 제19대 국회 전반기 정무위원장이었던 김정훈 새누리당 의원은 저축은행 피해자들을 예로 들며 이들이 국회에 민원을 제기할 경우 이를 부정청탁이라고 해서 막는 것은 국민의 기본권이 침해되는 것이라고 본다는 견해를 제시하였다. 신학용 새정치민주연합 의원 역시 부정청탁의 원칙적 금지로 인해 사실상 국회의원의 민원 처리가 거의 불가능할 것이라며 수정이 필요하다고 강조했다. 김영란법을 발의한 의원 중 한 사람인 김기식 새정치민주연합 의원도 공무원들이 국민들의 민원을 회피할 수단으로 오히려 김영란법을 악용할 수도 있다는 점을 지적했다.

이해충돌방지제도와 관련한 가족의 직업선택권 침해 논란에 대해서 윤태범 방통대 교수는 가족이 직무관련자인 경우에 직무수행에서 제척되는 것은 타당하다는 입장을 냈고, 장유식 참여연대 소장도 입법과잉문제는 발생하지 않을 것이라는 견해를 표했다. 전지원 법원행정처 심의관은 직무 관련자의 범위 제한 및 공개경쟁 방식에 의한 채용이 허용되고 있어 특별한 문제는 없을 것이라면서도 김영주의원안¹³⁶⁾, 이상민의원안¹³⁷⁾을 참고하여 허용범위를 확대하는 방안도 고려할 만하다고 주장하였다. 이성기 성신여대 교수 역시 공직자의 제척사유를 구체적으로 제한하고 예외조항을 신설할 필요성을 제기하였다.

법 적용 대상을 가족을 포함시켜 가족의 금품 수수에 대하여도 공직자를 처벌하는 것이 연좌제금지와 자기책임원칙에 위반되는가와 관련하여서는 대다수 진술인이 가족의 금품수수에 대한 제재가 타당하다는 의견을 냈다. 노동일 경희대 교수는 가족의 범위를 민법 제779조의 가족으로 통일하는 것이 바람직하다고 하였고 노영희 대한변협 대변인은 친족의 범위를 한정하거나 축소시킬 이유가 없다는 입장을 밝혔다. 장유식 참여연대 소장 역시 가족에 대한 규제가 우리사회 현실에 비추어봤을 때 본인보다 더 필요하다고 그 범위를 명확히 할 경우 문제될 것이 없다고 주장하였다. 전지원 법원행정처 심의관과 정승면 법무부 법무심의관은 가족의 금품수수 관련하여 소속기관장에게 신고 및 금품 반환조치를 취하도록 하고 있고, 이를 위반한 경우에만 처벌하거나 과태료를 부과하는 것으로 특별한 문제가 없다는 입장을 표했다. 다만, 이성기 성신여대 교수는 적어도 가족의 금품수수에 대해서는 제재요건을 직무관련성으로 한정하여 예측가능성을 확보할 필요성을 제시하였다.

136) 공개경쟁 절차에 의한 정당한 경력직 공직자 채용을 허용

137) 채용 과정에서 공정성 문제가 해소될 수 있는 경우에는 허용

(2) 새누리당·정부·청와대 정책조정협의¹³⁸⁾

정부위원회 공청회 후 약 2주가 지난 7월 25일 여당인 새누리당과 정부, 그리고 청와대는 세월호 사고 후속법안 처리를 위한 당정청 정책조정협의를 통해 김영란법 제정 추진방안을 논의하였다.

당정청은 정부안과 야당안, 그리고 각계에서 제기된 문제점에 대한 검토 끝에 적용범위와 관련하여서는 사립학교와 언론기관을 포함시킬 경우 민간영역에 대한 과도한 규제가 우려된다는 정부위 법안소위 합의내용 대신 정부안대로 추진기로 결정하였다.

부정청탁을 원칙적으로 금지한 정부안에 대한 대안으로 공청회나 정부위 논의 과정에서 제기되었던 금지유형의 구체적 열거 규정 전환 방안에 대하여는 입법기술적으로 곤란한 점을 들어 반려했고, 대신 부정청탁 예외사항을 4가지에서 11가지로 확대하고 법령상 절차를 준수하여 공개적인 방법으로 이루어지는 경우 부정청탁에서 제외할 것을 명시하기로 하였다. 또한 이해당사자의 직접 청탁에 대한 제재와 관련하여 처벌대상에서 제외한 정부안을 유지하되 이해당사자의 직접 청탁이 실현되어 공직자가 형사처벌을 받는 경우에는 이해당사자에 대하여 제재를 가하는 방안을 검토하기로 하였다.

특히 논란이 되었던 금품수수 금지 제재수위 결정 기준 관련하여서는 100만원 이하의 직무관련성이 없는 금품 수수에 대하여는 제재하지 않는 김영주의원안¹³⁹⁾을 검토하기로 하였다.

이해충돌방지제도와 관련하여서는 이해충돌시 당연 제척토록 한 정부안을 완화하여 관련 직무 수행 제한으로 수정하는 방안을 검토하였고, 가족의 범위에 대해서는 규제 대상 가족의 범위가 광범위하며 과도한 규제 소지가 있다는 점을 고려하여 정부안을 기준으로 하되 적용대상 범위를 축소하기로 하였다.

138) 새누리당 당정청 회의자료

139) 100만원 초과 시 형벌, 100만원 이하 직무관련성이 있을 경우 과태료

(3) 국회 정무위원회안 의결

2014년 12월 국회 정무위는 김영란법 심사를 재개하였고 2015년 1월 12일 김영란법을 통과시켰다. 이 당시 정무위는 국회의원 친인척 채용 등 이해충돌방지제도와 관련하여서는 합의에 이르지 못하여 결국 추후 논의키로 하고 부정청탁·금품수수 금지에 대한 내용만 우선 분리입법키로 하였다.

정무위안은 법률 적용대상을 각급 학교와 언론사까지 포함하도록 하였고 가족의 범위는 「민법」 제779조상의 가족의 범위를 적용하여 배우자, 직계혈족, 형제자매, 생계를 같이 하는 직계혈족의 배우자 및 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매로 규정하였다.

<표28> 김영란법의 정부안과 정무위원회안 비교

| 법안명 | 정부안(2013.8월) | 위원회안(2015.1월) |
|-----------|---|---|
| 적용대상 | ○ 헌법기관, 중앙행정기관, 지자체, 시도교육청, 공직유관단체 등 공공기관 | ○ 정부안에 사립학교 및 언론사 추가 |
| 부정청탁 금지 | ○ 직접 또는 제3자를 통한 부정청탁 금지 ○ 부정청탁 예외사유 : 4개 | ○ 포괄적인 부정청탁 개념을 삭제하고 빈발하는 부정청탁 행위유형을 15개로 구체화 ○ 부정청탁 예외사유를 4개에서 7개로 확대 |
| 금품 등 수수금지 | ○ 직무와 관련하여 또는 지위, 직책에서 유래하는 사실상 영향력을 통한 금품등의 수수는 대가관계가 없어도 형사처벌 ※3년이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금 ○ 직무와 관련 없는 금품등 수수시 수수금액의 2~5배 과태료 | ○ 공직자가 동일인으로부터 직무 관련 여부 및 명목에 관계없이 1회 100만원, 매 회계연도 300만원을 초과하는 금품을 수수하는 경우 형사처벌 ○ 100만원 이하 금품수수에 대해서는 직무 관련한 금품수수시 과태료 부과 ○ 공직자 가족의 수수금지 대상 금품의 범위를 공직자의 직무와 관련된 금품으로 한정 |

※출처 : 새누리당 정책위원회 발표 김영란법 참고자료(2015.2.23.)

부정청탁에 대하여는 이해당사자의 직접청탁에 대하여는 제재대상에서 제외한 대신 제3자를 통한 부정청탁에 대하여는 과태료 부과, 부정청탁을 받고 직무를 수행한 공직자에는 형사처벌토록 하였다. 부정청탁 개념의 불명확성 논란과 관련해서는 부정청탁 행위유형을 15개로 구체화하고 예외사유 역시 7개로 확대하였다. 이 예외사유에 국회의원과 같은 선출직 공무원들이 공익적인 목적으로 제3자의 민원을 전달하는 경우를 포함시킴으로써 국회의원의 민원해결 기능 제한에 대한 논란을 최소화시키고자 하였다. 이 같은 결정은 국회의원만 법망에서 빠져나갔다는 비판도 야기하였고 20대 국회에서 국회의원을 포함하는 개정안이 제출되었다.

금품수수 금지와 관련하여서는 100만원 이상 금품을 수수한 경우에는 직무관련성을 불문하고 형사처벌에 처하도록 하고 100만원 이하 금품수수에 대하여는 직무와 관련한 금품수수시에만 과태료를 부과하도록 하는 한편 원활한 직무수행이나 사회상규에 반하지 않는 금품 등은 허용하였다. 또한 공직자 가족의 금품수수에 대해 공직자가 알고도 신고하지 않은 경우에만 제재를 가하도록 했다.

〈표29〉 처벌조항(정무위안, 2015.1월)

| 유형 | 위반행위 | | 제재수준 |
|----------------|---|------------------|-------------------------|
| 부정 청탁 금지 | 이해 당사자 | ○직접 부정청탁 | 제재 없음 |
| | | ○제3자를 통해 부정청탁 | 1천만원 이하 과태료 |
| | 제3자 | ○일반인(제3자를 위해 청탁) | 2천만원 이하 과태료 |
| | | ○공직자(제3자를 위해 청탁) | 3천만원 이하 과태료 |
| | 공직자 | ○부정청탁에 따라 직무 수행 | 2년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금 |
| 금품 수수 금지 | ○동일인으로부터 직무관련 및 명목 여하 불문 1회 1백만원 또는 매 회계연 도 3백만원을 초과하는 금품 등 수수 -가족이 수수한 금품등을 미신고 -금품등을 공직자 또는 가족에게 제공 | | 3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금 |

| 유형 | 위반행위 | 제재수준 |
|----|---|-------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무와 관련하여 대가성 여부 불문 1백만원 이하의 금품등을 수수한 공직자 - 가족이 수수한 금품등을 미신고 - 금품등을 공직자 또는 가족에게 제공 | 수수금액 2배 이상 5배 이하 과태료 |
| | ◦ 기준초과 강의 사례금 수수 공직자 | 500만원 이하 과태료 |

※출처 : 새누리당 정책위원회 발표 김영란법 참고자료(2015.2.23.)

(4) 국회 법제사법위원회 심사

진통 끝에 정무위원회를 통과한 김영란법이지만 국회 법제사법위원회 논의과정에서 과잉입법 등 동법의 위헌 소지 및 법 실효성에 대한 논란이 또다시 이어졌다.

국회 법제사법위원회 남궁석 수석전문위원은 정무위안이 이해충돌방지에 관한 사항을 제외한 것에 대하여 법률안의 자체완결성을 결여하였다고 지적하며 김영란법 제정안이 갖는 사회적 의미와 파급효과를 고려하면 이해충돌방지에 관한 규정도 함께 제정할 필요가 있다는 검토의견을 제시하였다.

또한 정무위안이 공직자의 범위를 확대시켜 사립학교와 언론사를 포함한 것에 대해서 민간 영역에 대한 과도한 제한이 되어 위헌 소지가 있고 다른 공공성을 띠는 민간 영역과의 형평성 문제가 제기될 우려가 있으며 적용 대상 범위가 과도하게 광범위해짐으로 인해 법의 규범력 및 실효성이 오히려 저하될 우려가 있다고 밝혔다. 이에 대하여 김진태 새누리당 의원은 법 적용대상에 언론을 포함시킨 것에 대하여 문제를 제기하였으나 서영교 새정치민주연합 의원은 서기호 정의당 의원은 형평성을 들어 사립학교와 언론의 포함에 문제가 없다는 취지의 의견을 제시하였다.

한편 부정청탁금지와 관련하여서는 일반 국민의 입장에서 부정청탁의 구성요건과 예외 사유를 일의적으로 판단하기 어려워 헌법상

형벌의 명확성의 원칙에 위배될 우려가 있고 정책적인 측면에서도 정당한 민원과 부정청탁을 구분하는 데 있어서 자의적인 법 해석 및 적용의 가능성이 있어 궁극적으로 국민의 정당한 청원이나 민원이 위축될 우려가 제기되었다. 법사위의 검토보고서는 특히 예외사유 중 “사회상규에 위배되지 아니하는 행위”는 사실상 소극적 구성요건의 내용을 사회상규에 미루는 셈이 되어 문제 소지가 있다고 지적하였다.¹⁴⁰⁾ 법사위 위원들은 이에 대하여 엇갈린 견해를 표하였다. 김진태 새누리당 의원은 정부위안에서 규정한 15가지 부정청탁의 유형은 공무원들이 하는 모든 업무를 나열한 것으로 공무원들의 복지부동 현상을 더 심화시키고 피해는 시민들에게 부메랑으로 돌아올 것이라며 우려를 표한데 반해 서기호 정의당 의원은 부정청탁 유형을 비교적 명확하게 규정하여 국민의 정당한 청탁까지 위축시키는 효과를 발생키지 않을 것이라는 의견을 제시하였다.

직무관련성과 무관하게 금품수수에 대하여 처벌을 하도록 하는 것에 대해서도 개인 간 사적자치의 영역을 침범할 수 있고, 침해의 최소성 및 법익의 균형성 등 헌법상 과잉금지원칙에 위배될 우려가 있다는 문제가 제기되었다. 법사위 검토보고서에는 연간 수수 총액을 파악하는 조사 단계에서 전방위적인 사생활 침해 및 영장에 의하지 않는 사실상의 수사 문제가 발생할 우려가 있음을 지적하였다.

공직자 가족의 금품 수수 금지에 대해서는 입법취지는 공감하나 내용상 신중한 검토가 필요하다는 의견이 제시되었다. 특히 공직자에 대한 금품등 우회 제공의 경우는 비단 가족의 경우뿐만 아니라 공직자가 속한 단체 등의 경우도 가능하다는 점이 지적되었다.

140) 국회법제사법위원회 검토보고서 5p 中,

‘특히 예외 사유 중 ” 사회상규에 위배되지 아니하는 행위 “는 사실상 소극적 구성요건(또는 위법성 조각 사유)의 내용을 사회상규에 미루는 셈이 되는데, 과거 헌법재판소는 「가정의례에 관한 법률」 위헌확인 사건에서 ” 가정의례의 참뜻에 비추어 합리적인 범위내’ 라는 소극적 구성요건이 헌법상 형벌의 명확성 원칙에 위배됨을 확인한 바 있음 ‘

법사위는 또 금품수수 금지 예외사유 중 “사회상규에 따라 허용되는 금품” 부분 역시 헌법상 명확성의 원칙에 위배될 우려가 있으며 수사기관이 조사에 착수할 때 자의적으로 해석·적용할 가능성이 있음을 지적하였다. 결국은 표적수사에 의하여 법 위반 사실을 적발하게 될 소지가 있다는 점에서 문제가 될 수 있다는 것이다.

가족의 금품수수에 대한 공직자의 신고 의무에 대하여는 형법도 범인은닉죄에 있어 친족 등을 제외하고 있다며 헌법상 양심의 자유를 과도하게 제한할 우려가 있고 기대가능성이 희박한 의무를 부과하는 문제가 있다는 점이 지적되었다.

노철래 새누리당 의원은 김영란법에 대하여 법의 원칙에는 동의를 하지만 사회 자체를 범죄집단화하는 것이 아닌지 의문을 제기하였고 김진태 새누리당 의원은 정무위원을 제2법안심사소위에 회부하여 신중히 검토할 것을 주장하였다. 이한성 새누리당 간사와 임내현 새정치민주연합 의원 등도 세세한 입법적 보완을 위하여는 추가적 검토가 필요하다는 의견을 제기하였다. 그러나 박민식 새누리당 의원과 서영교 새정치민주연합 의원, 서기호 정의당 의원 등은 국민의 뜻을 내세워 정무위원대로 통과시킬 것을 주장하였다.

“저는 기왕 국민들의 바람이 여기에 있다라고 한다면 세부적인 점에서 위헌성 논란이 있다 하더라도 이것은 국민의 명령이다, 입법적인 결단을 내릴 때가 되었다 이렇게 생각을 하는 것입니다.”

-2015.2.5., 박민식 새누리당 의원, 국회법사위 전체회의 中

(5) 국회 법제사법위원회 공청회 및 여야 원내대표 합의

2월 23일 법사위에서 열린 공청회에서도 이상의 쟁점에 대한 논쟁은 계속되었다.

먼저 언론, 사립학교 등 법 적용대상의 확대에 대하여는 다수의 진술인들이 법적 실효성 약화 등을 우려한 수정의견을 제시하였다.

김주영 명지대 교수는 의료계·금융계 등 공공성을 보이는 민간영역이 많은데 사립학교 교원과 언론인만을 김영란법 적용 대상에 포함시키는 것은 형평성 논란이 있다며 법 적용 대상을 제한하는 것이 바람직하다고 지적했다. 노영희 변호사 역시 사립학교와 언론 포함 관련 입법 타당성은 인정하나 과잉입법 우려가 있고 입법 저항 및 물타기 악용 가능성을 고려해야 한다고 주장했다. 특히 언론사 포함과 관련한 반대의견이 강하게 제시되었는데, 박종률 한국기자협회 회장은 결가지인 언론인 포함 여부로 엉뚱하게 법안의 본질이 왜곡되어서는 안 된다고 주장하였고, 송기춘 전북대 교수는 사립학교의 포함에 대하여는 큰 문제가 없으나 언론을 포함시키는 것은 언론의 자유에 대한 심각한 피해를 낼 수 있다며 언론 포함 조항은 반드시 삭제되어야 한다고 주장했다. 한편 오경식 강릉원주대 교수는 동법이 넓게는 전 국민의 1/3 정도를 법의 대상으로 두고, 자칫 경찰 국가 시대가 올 수 있다는 점을 지적하며 국가의 과도한 간섭과 법적 실효성을 둘러싼 사회적 혼란이 더 크기 때문에, 악용 가능성을 막을 제도적 장치가 마련되지 않는 한 이 법이 통과돼선 안 된다고 강조했다. 이에 반해 이완기 민주언론시민연합 상임대표는 정무위안 통과가 시급하며, 사립학교 교원과 언론인이 포함된 것은 우리 사회의 부패방지를 위해 반드시 필요하다는 의견을 표명했다.

금품수수 금지 관련하여서는 직무관련성을 불문하는 것이 바람직한가에 대한 의문에 제기되었다. 노영희 변호사는 법안의 실효성을 높이기 위해서는 금액의 많고 적음이나 대가성 여부를 불문하고 직무 관련성이 있는 금품 수수는 형사처벌, 직무 관련성이 없는 금품 수수는 과태료를 부과하는 것이 타당하다는 의견을 제시하였고 송기춘 전북대 교수는 단지 공직자라는 이유만으로 일정 액수 이상의 금품 수수를 직무 관련성과 상관없이 금지하는 게 타당한 것인지 의문이라며 대가성 여부를 묻지 않지만 금품 수수에 최소한의 직무 관련성을 요구하는 정부안의 조항이 보다 합리적이라는 견해를 표했다.

정무위안을 통과시킬 것인지 법사위가 수정을 가할 것인지에 대한 잡론을박이 계속되며 2월 임시회 종료일(2015년 3월 3일)이 다가오자 여야는 잇따라 의총과 관련 상임위 대책회의의 협의를 거친 후 3월 2일 김영란법 수정 및 2월 임시회 처리를 최종 합의하였다. 새누리당 유승민 원내대표와 새정치민주연합 우윤근 원내대표는 김영란법을 3월 3일 본회의에서 처리하되 공직자 가족의 범위를 민법상 가족에서 배우자로 축소하고 부정청탁 대상에서 ‘기준’ 위반은 제외하며 과태료 부과자를 법원으로 변경하기로 하였다. 단 직무관련성 부분은 직무관련성을 불문한 정무위안대로 유지하기로 하고, 법 시행시기는 공포 후 1년 6월 후로 늦추었다.

이튿날인 2015년 3월 3일, 국회 법제사법위원회는 여야 원내대표 합의사항이 반영된 김영란법 수정안을 통과시켰고 이 안이 정무위원회 최종안으로 국회에 제출되어 본회의를 통과함으로써 김영란법이 제정되었다.

〈표30〉 새누리당·새정치민주연합 김영란법 합의내용(2015.3.2.)

| 합의주체 | 합의내용 |
|---|---|
| 유승민 새누리당 원내대표 우윤근 새정치민주연합 원내대표 | 1. 「김영란법(부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률)」은 여·야 원내대표 합의 내용대로 3월 3일 본회의에서 처리한다. 가. 직무관련성 부분은 정무위안대로 한다. 나. 가족관련 부분은 배우자로만 한정한다. 다. 법 시행시기는 공포 후 1년 6월 후로 한다. 라. 과태료 부과기관은 법원으로 한다. 마. 법5조 부정청탁금지행위 중 “‘기준’ 위반”은 제외한다. |

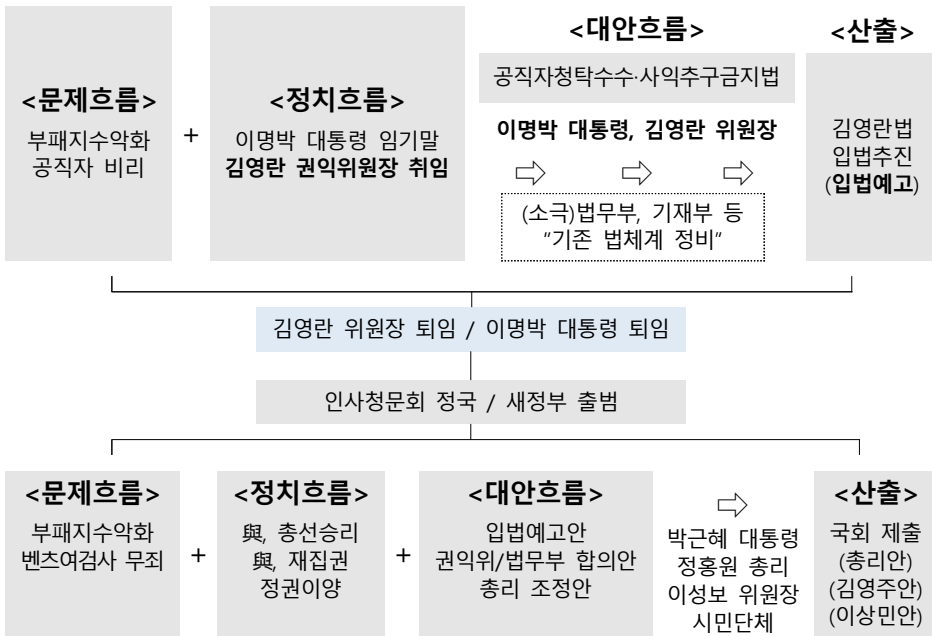
<표31> 김영란법 입법과정의 정책대안의 흐름

| 구분 | 정책대안의 흐름 |
|----------|--|
| 1기 입안 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공개토론회(1차, 11.10.18 / 2차, 12.2.22) ○ 한국법제연구원 법제분석지원연구(12.7.30) ○ 관계기관 협의(2012.5월 ~ 8월) 등 의견수렴 ○ 입법예고안(12.8.22~12.10.2) ○ 정부안(12.8.5) |
| 2기 상정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정부안(12.8.5) / 김영주의원안(13.5.24) / 이상민의원안(13.5.28) / 김기식의원안(13.10.28) ○ 국회정무위 검토보고서(13.12월) ○ 국회정무위 소위심사(14.5월) ○ 국회 정무위원회 소위 합의(일부 합의, 14.5.27) |
| 3기 제정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국회정무위 공청회(14.7월) ○ (새누리당)당정청 TF(14.7월) ○ 국회정무위 대안(15.1월) ○ 국회법사위 검토보고(15.2월) ○ 국회법사위 공청회(15.2월) ○ 여야 원내대표 합의사항(15.3.2) ○ 본회의 의결 위원회안(15.3.3)-법사위 수정의결안 |

제4절 정책의 창

1. 입안기 - 스폰서 검사·김영란 위원장 취임

〈그림7〉 김영란법 입안기의 Kingdon의 세 가지 흐름



김영란법 입안기에는 공직사회의 부패 문제의 해결필요성이라는 당위성과 각종 공직자 비리 사건 등 문제의 흐름과, 강력한 반부패 의지를 가지고 입법과제를 추진하고자 하는 김영란 국민권익위원장의 취임이라는 정치의 흐름이 결합하여 1차적으로 창이 열렸다. 그러나 이 당시에는 아직 구체적인 정책대안이 도출되어 있지 않았다. 이에 김영란 위원장이 이끄는 국민권익위원회 주도로 통합적인 반부패방지법으로서 김영란법 입법을 추진하게 된다.

각종 국내외 기구의 부패인식조사에서 수년간 확인되어온 공직자 부패문제의 심각성에 대한 인식은 기존에도 팽배해있었고 이를 다룬 연구들도 지속적으로 진행되어 왔으나 부패 문제에 대하여 기존

의 법체계를 전면적으로 재검토하고 정비하는 극단적 처방까지도 필요하다는 인식을 불러일으킨 결정적 계기는 2010년부터 터져 나오기 시작한 스폰서 검사 사건 등 일련의 공직자 비리 스캔들이었다. 이들 사건에서 연이어 대가성 입증의 어려움으로 금품·향응 등을 수수한 공직자에게 무혐의 처분 또는 무죄 판결이 내려지자 부패방지 관련 현행 입법 체계에 대한 불신과 개선 요구가 높아졌다.

결국 이명박 대통령은 임기말 국정 운영을 위한 동력을 확보하고자 공직자 기강 확립을 주문하게 되었고 공직사회의 부패 문제 일소를 겨냥하여 김영란 국민권익위원장 임명이라는 인사 카드를 꺼내들었다. 김영란 국민권익위원장은 이러한 기대에 부응하여 취임과 동시에 강력한 반부패정책을 예고하였으며 부패방지에 방점을 둔 행보를 이어갔다.

부패지수 악화와 대형비리사건 발생으로 부패에 대한 사회적 문제의식이 확산되는 문제의 흐름과 정권 후반기로의 전환이라는 정치적 흐름이 맞아 김영란 국민권익위원장 취임이라는 새로운 정치 흐름의 줄기를 만들어 낸 것이다.

김영란 국민권익위원장의 취임 후 반년이 지난 2011년 6월 14일 김영란 위원장은 국무회의에서 「공직자의 청탁 수수 및 사의 추구 금지법」 제정 필요성을 제기하였다. 이 법안은 이명박 대통령이 4월 국민권익위에 고위 공직자의 청렴도를 조사하고 이를 개선할 수 있는 방안을 마련하라고 지시한 데 따른 조치의 일환이었다. 정책대안이 등장한 것이다. 그러나 법안 적용대상인 공직자들의 반응은 회의적이었다. 공직사회는 김영란법이 자칫 업무 협조와 건전한 의사소통의 창구까지 막아버리는 부작용을 초래할 수 있고, 청탁과 민원의 경계 구분이 모호하다는 점 등에 대하여 우려를 표했다. 또한 현행 공직자윤리법·형법 개정 등으로도 가능한 내용을 굳이 제정안으로 추진하려 한다는 지적과 공직사회를 잠재적 범죄자 취급 하는 것 아니냐는 거부반응도 있었다.¹⁴¹⁾

정부 각 부처 공무원과 수장들은 부정적 입장을 견지했지만 이명박 대통령은 이러한 문제 제기가 공직 부패 근절 인식이 국민에게 확산되는 데 좋은 계기가 됐으면 좋겠다며 김영란 위원장에게 힘을 실어주었고 여당인 한나라당의 정의화 비상대책위원장 역시 국무위원들의 태도를 비판하며 김영란 위원장의 제안을 지지했다.

이명박 대통령과 여당의 지지 속에 국민권익위는 김영란법 입법절차를 계속 진행하였다. 김영란 위원장은 2012년 2월 13일 기자회견의 오찬간담회에서 김영란법의 연내 제정 추진방침을 밝혔다. 2012년은 김영란법의 가장 큰 후원자격인 이명박 대통령의 임기 마지막 해로 현직 대통령의 위상과 영향력이 점점 축소되는 시점이었으나 4월 국회의원 선거에서 여당이 승리함으로써 정권의 급격한 권력누수를 피할 수 있었다. 결국 2012년 8월, 국민권익위는 관계부처의 소극적 태도에도 불구하고 김영란법을 입법예고하였다.

그런데, 2012년 9월, 김영란 권익위원장이 배우자의 대선 출마로 인해 사의를 표명하게 되며 김영란법 입법과제 수행에 예기치 못한 위기가 발생하였다. 게다가 12월 대선에서 차기 대통령이 당선되고 인수위가 출범하는 등 정부가 정권이양기 국면에 접어들게 되자 이명박 행정부의 국정 추진 동력도 떨어지게 되었다. 결국 김영란 위원장이 당초 의도했던 2012년 연내 김영란법 제정 목표 달성이 차질을 빚으며 정책의 창이 닫히는 듯 했다.

그러나 이 시기에도 지속적인 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 계속되면서 창이 완전히 닫히지는 않은 채 유지되었다. 2012년 12월과 2013년 3월 각각 벤츠여검사에 대한 2심·3심 판결에서 무죄가 선고되는 문제의 흐름은 대가성을 불문한 금품수수 처벌 요구 여론을 고조시켰고, 새정부 출범을 위한 인사청문회 정국에서

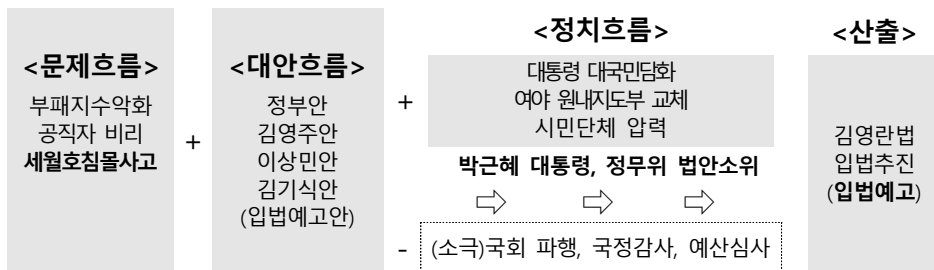
141) 동아일보, 2011.6.16., 「[단독]官의 벽에 막혀… ‘김영란의 좌절’」

“이상적인 내용이 포함되어 있는데다 실현가능성도 의문이어서 크게 관심을 갖지 않았다. 크게 신경 쓸 방안이 아닌 것 같다”

새정부 내각 구성원으로 지명 받은 총리·국무위원 후보자들에 대하여 제기된 전관예우 의혹은 관피아 방지법으로서의 김영란법 입법에 대한 관심의 불씨를 되살렸다. 시민단체의 압력이라는 정치적 흐름 역시 계속되었다. 김영란법 입법과정에서 여러 경로를 통해 지속적으로 의견을 제시하고 영향력을 행사해온 시민단체들은 18대 대선후보들에게 부정청탁금지법제화를 포함한 9대 반부패정책을 요구하는¹⁴²⁾ 등 입법 지지·촉구 활동을 이어갔다. 내각을 완전히 갖춘 새정부의 공식 출범으로 정부 활동이 정상화되고 국정 추진 동력이 다시 가속화된 5월, 권익위가 법무부의 의견을 수용한 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지에 관한 법률안」을 최종안으로 채택하여 법무부에 제출함으로써 새로운 정책대안흐름이 나타났고 이러한 흐름은 앞서의 문제의 흐름·정치의 흐름과 결합하여 정책의 창을 다시 확대시키는데 일조하였다. 입법예고안보다 후퇴한 권익위·법무부 합의안은 비판 여론을 고조시키며 정치적 흐름을 더욱 자극하였으며 야당 의원들에 의해 입법예고안에 가까운 새로운 정책대안이 등장하게 하는 계기가 되었다. 논란이 계속되자 정홍원 국무총리가 나서서 중재안을 제시하였고 박근혜 대통령의 지지 속에 2013년 8월 김영란법 정부안이 공식 발의되었다.

2. 상정기 - 세월호 침몰사고

〈그림8〉 김영란법 상정기의 Kingdon의 세 가지 흐름



142) 2012.10.10., 뉴시스 「시민단체, 대선 후보들에 반부패정책 요구」

2013년 8월 김영란법 발의 이후 2014년 4월까지 약 8~9개월의 기간 동안, 김영란법 입법의 흐름은 정체되어 있었다. 이 시기에도 문제의 흐름과 정책대안의 흐름은 여전히 흐르고 있었으나 정치적 흐름은 막혀 있었다.

공무원행동강령 위반 사례는 여전히 2000건에 육박하고<그림3><표13>, 일반국민들의 공직사회에 대한 부패인식비율은 2012년 42.4%에서 2013년 54.3%로 계속 증가하는 등 각종 부패지수도 개선되지 못한 데다 CJ 그룹의 국세청 탈세 무마 로비 사건, 방산비리와 같은 공직 비리 문제도 계속해서 발생하며 문제의 흐름이 유지되고 있었다. 또한 기존에 발의된 정부안과 김영주의원안, 이상민의원안 외에도 2013년 10월 28일, 김기식 민주당 의원이 추가로 유사법안을 발의하며 새로운 정책대안의 흐름까지 이어졌다. 그러나 정치의 흐름에서는 시민단체의 김영란법 제정압력과 이정보 위원장을 대표로 한 국민권익위의 입법요청이라는 순류보다는 국정원 댓글의혹 국정조사, 여야의 대립으로 인한 국회 파행, 국정감사·예산심사 등 정기국회 일정과 같이 김영란법의 심사 지연을 막는 역류성 흐름이 강했다.

2014년 2월 3일 신당창당을 준비중이던 무소속 안철수 의원으로의 야권 진영 이탈을 경계하며 안철수 의원과 혁신경쟁을 벌이고 있던 민주당 김한길 대표가 김영란법을 2월 임시국회에서 통과시키고, 직무관련성 없는 금품수수를 형사처벌하는 원안에 최대한 가깝게 제정한다는 내용의 혁신안을 발표한데 이어 2월 5일 국회 교섭단체 대표연설에서도 김영란법 통과 의지를 밝혔다.

그러나 민주당 지도부는 물론 국회 정무위 차원에서도 실질적인 협의 요청을 진행시키지 않았다. 오히려 김기식 정무위 의원은 이날 본회의 후 김한길 대표의 혁신안 지지결의문 채택을 위하여 열린 민주당 의총에서 김영란법에 대해서 “지역구에서 민원을 부탁했을 경우 전화를 거는 순간 위법,···(중략)···검찰 손아귀에 모든 것을 넣어 주게 된다” 고 우려를 표했다.¹⁴³⁾¹⁴⁴⁾

두달 후인 2014년 4월 2일에는 민주당과 합당 후 공동 대표직을 맡은 새정치민주연합 안철수 대표가 교섭단체대표연설자로 나서서 김영란법의 4월 임시회¹⁴⁵⁾ 내 처리의사를 밝혔으나 회기가 약 2주밖에 남지 않은 시점에서 단 한차례도 제대로 된 심의가 이루어지지 않은 법안을 통과시키기에는 현실적으로 무리가 있었으므로 사실상 정치적 선언의 의미에 그쳤다.

이처럼 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 각각 독자적으로 흐르며 접점을 찾지 못하던 상황에서 아무도 예기치 못하게 갑자기 정책의 창을 개방시킨 사건은 2014년 4월 16일 발생한 세월호 침몰사고였다. 이 시기에는 세 가지 흐름을 결합시키는 정책 선도가 역할이 있었다기보다는 세월호 침몰사고가 발생함으로써 모든 흐름을 일순간에 흡입하여 창을 개방하였다고 볼 수 있다.

세월호 침몰사고라는 거센 문제의 흐름에 밀려 언론과 시민단체의 김영란법 입법 촉구 성화와 여론의 성토가 이어졌고 5월 19일 박근혜 대통령이 대국민담화문에서 김영란법을 직접 언급함으로써 여당과 정부도 한층 더 법안 처리에 적극적으로 나서게 되었다. 새롭게 출범한 여야 원내지도부 역시 김영란법 처리 의지를 강조하였으며 국회 정무위에서 김영란법 심의가 본격적으로 진행되었다. 그러나 김영란법의 주요 쟁점에 대한 논쟁이 본격적으로 진행되면서 정무위 소위 차원의 부분적 합의만 이룬 상태에서 19대 국회 전반기 임기가 끝남으로써 법안 심의 주체가 부재하게 되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 김영란법 상정기의 정책의 창은 세월호 침몰사고에 의하여 갑자기 열렸지만 창이 열려 있는 동안 정책대안의 합의에 실패한 채 부분적 합의만 이끌어냄으로써 19대 국회 전반기 임기 종료로 정책의 창이 닫히게 되었다.

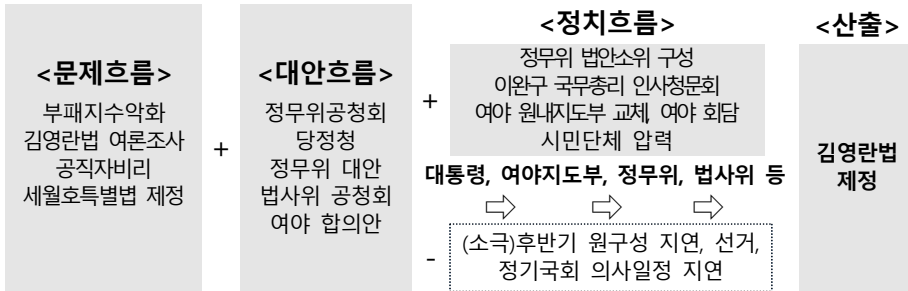
143) 뉴스1, 2014.2.5., 「민주, '우여곡절' 끝 혁신안 지지결의문 채택(종합)」

144) 김기식 의원은 후반기 정무위 간사로서 김영란법 협상 실무담당자로 나서게 된다.

145) 제323회국회, 2014.3.210~2014.4.18.

3. 제정기 - 이완구 총리후보 발언 등

〈그림9〉 김영란법 제정기의 Kingdon의 세 가지 흐름



2014년 5월 27일의 정무위 소위 합의 이후에도 김영란법 입법과 관련하여 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름은 계속되었지만 흐름이 약하고 각자 독자적으로 흘러 결합점을 찾지 못했고 정치적 흐름은 정체되어 있었다.

우선 문제의 흐름을 살펴보면 2014년 8월 여야 의원들이 동시다발적으로 철피아 비리, 해피아 비리, 입법 비리 등에 연루된 데다 가을에는 방산비리까지 터지면서 부패척결의 당위성을 고조시켰고, 12월 발표된 권익위원회의 부패인식조사 결과에서도 부패해결을 위해 법·제도 개선의 필요성을 제기한 응답이 전년도 대비 증가한 것으로 나타났다. 다만 세월호 침몰사고로 인한 사회갈등의 확산과 유병언 전 세모그룹 회장의 도피·사망 사건은 오히려 여론과 정치권의 관심을 세월호특별법과 일명 유병언법의 제개정 문제에 집중시킴으로써 김영란법 입법 흐름에는 역류가 되었다. 세월호 침몰사고로 인해 김영란법 입법의 계기가 열렸지만 창이 닫히기 전에 정책 산출에 실패한 후에는 오히려 세월호 사고 후속 사건들이 김영란법 입법의 창을 다시 여는 것을 지연 시키고 있었다.

한편 2014년 7월 정무위가 김영란법 공청회를 통해 주요 쟁점 관련 전문가 의견을 청취하고 토론을 하는 시간을 가지고, 새누리당·정부·청와대는 세월호 후속법 관련 정책협의를 진행하는 등 김영란법

의 정책대안에 대한 검토도 계속되었다. 그러나 19대 국회 후반기 상임위 법안 소위 구성이 지연되면서 정무위 소위에 계류 중인 김영란법을 논의할 소위 위원이 존재하지 않는 상황이 11월까지 계속되었다.

2014년 11월 7일 여야 대치 정국의 핵이었던 세월호 특별법이 진통 끝에 제정됨으로써 세월호 특별법에 의해 후순위로 밀려났던 입법과제들에 대한 논의의 기회가 다시 한 번 열렸고 11월 말 정무위 법안소위도 구성됨으로써 정체되어 있던 문제의 흐름과 정치의 흐름이 다시 흐르기 시작했다.

2015년 1월 정무위에서 이해충돌부분을 제외한 김영란법 대안이 의결되었지만 법사위원장의 법안 반대와 과잉입법 논란이 입법 흐름을 막는 장애물로 등장하였다. 이 때 다시 한 번 흐름을 뚫은 것은 이완구 국무총리 후보자의 녹취록 공개 파문이었다. 김영란법의 처리의 가장 큰 걸림돌이 되고 있던 것은 사학·언론으로의 적용대상 확대문제로 이상민 법사위원장이 우려한 것도 이 부분였다. 그러나 새누리당 원내대표 취임직후부터 수차례 김영란법 처리의사를 밝혀왔던 이완구 후보자가 언론과의 오찬간담회 중 본인이 언론을 위해 김영란법 처리를 막고 있었다는 취지의 발언을 한 것이 공개됨으로써 여론의 역풍이 거세게 일어났고, 법 적용대상 확대 부분은 더 이상 문제 삼기 어려운 분위기가 조성되었다.

김영란법을 계류시키고 있던 국회에 대한 여론이 악화되고 김영란법 처리에 대한 관심은 높아진 상황에서 1년 후의 제20대 국회의원 선거가 영향력을 발휘하였다. 의원들은 김영란법의 위헌성이나 과잉입법의 소지보다는 김영란법 반대자로 유권자에게 낙인찍히는 것을 더욱 걱정했고 단 4명의 의원만 반대표를 던진 채¹⁴⁶⁾ 김영란법은 국회를 통과하였다.

146) 재석 247명 중 찬성 228명, 반대 4명, 기권 15명

- 반대 4명 : 새누리당 안홍준권성동·김종훈·김용남 의원

제5절 정책선도가

1. 입안기 - 이명박 대통령·김영란 위원장 등

김영란법 입안기에서 정책문제의 흐름과 정치 흐름, 정책대안의 흐름을 이끌고 창이 열리는데 주요한 역할을 한 정책선도가는 법안을 추진한 김영란 국민권익위원장과 김영란 위원장을 임명하고 전폭적으로 지지하며 공직기강확립을 독려한 이명박 대통령이라고 할 수 있다. 2012년 김영란 위원장이 퇴임하고, 시기적으로도 차기 대통령 선출로 정권이양기에 접어들며 가장 적극적으로 역할을 수행한 두 정책선도가가 사실상 무대에서 사라짐으로써 김영란법 추진 동력이 다소 약화되었고 이는 법의 적용 대상인 공직사회의 소극적 태도와 맞물려 부패에 대한 규제 수준의 후퇴를 야기하였다.

임기 초부터 측근비리 논란에 시달렸던 이명박 대통령은 계속되는 공직자 비리 사건으로 정부 위신이 손상되고 국정운영에 차질을 빚는 상황 및 집권 3년차에 접어들며 다가오는 권력누수현상을 극복해야 했다. 이런 배경 속에 대통령은 2010년 8월 15일 광복절 기념사에서 공정사회라는 새로운 사회 비전을 제시하였으며 곧이어 김영란 국민권익위원장을 임명하고 전폭적으로 지지하였다. 부패지수 악화와 부패문제에 대한 문제의식 확산이라는 문제의 흐름과 2010년 6.2지방선거의 여당 패배 후 레임덕을 막아야 하는 정치적 입장에서 이명박 대통령은 김영란 국민권익위원장의 취임이라는 정치적 흐름을 이끌어냈으며 공직 청렴도 제고방안 마련 지시를 통해 김영란법이라는 정책대안의 등장을 촉발시켰고, 공직사회의 반발에도 불구하고 입법예고까지 대안 흐름이 진행되도록 지원하였다.

이명박 정부의 요청으로 국민권익위원회 수장에 취임한 김영란 위원장은 취임 6개월 후인 2011년 6월 법안 추진 발표 후 관계 부처 등 이해관계자의 반발과 우려 속에도 입법절차를 계속 진행시켰고

법무부의 문제제기에도 불구하고 직무관련성 불문 제재 등 법안 내용의 상당 부분을 법안 구상 초기 취지를 반영하여 입법예고안을 발표하였다. 김영란 위원장의 배우자인 강지원 변호사가 월간지 인터뷰에서 밝힌 바에 따르면 법안 초안 마련 당시 김 위원장은 집에서 법안에 대한 검토와 토론을 계속할 정도로 입법에 강한 의지를 가지고 있었으며 정부 내에서 ‘제3자 청탁 부분’과 ‘대가성 불문 처벌’에 대하여 완화하자는 압박이 빗발쳤음에도 초지일관으로 밀고 나갔다고 한다. 퇴임 이후였던 2013년 직무관련성 불문 처벌조항이 삭제된 채 정부안이 발의되자, 김 前 위원장이 ‘이럴바에 왜 만드느냐, 아무 소용 없는 법이다’며 개인적으로 강하게 성토했었다고 전했다.¹⁴⁷⁾

“(김영란 위원장이) 권익위원장에 부임한 지 얼마 안 돼 ‘제3자의 청탁금지를 해야 한다’고 하고 ‘공직자들이 직무관련성 없이도 돈을 받으며 다 처벌한다’고 하니까 다 기절초풍한 거예요. 특히 법무부와 행정안전부 이런 데서 엄청나게 반대했어요. 그 때 벌써 공직자들의 저항이 시작됐죠..”

- 2015년 4월, 강지원 변호사, 신동아 인터뷰 中

한편 시민단체도 김영란법의 입법을 위해 움직였다. 이들은 권익위 주관 공개토론회에 참여하여 의견을 개진하고 2012년 6월 21일에는 5개 시민단체 위주로 토론회를 진행하였으며 8월에는 바른시민사회시민회의 정책간담회, 시민사회단체연대회의 정책간담회 등을 통해 꾸준히 김영란법 입법에 대한 주의를 환기하였다. 김영란법을 입법예고한 2012년 8월 22일에는 김영란 국민권익위원회 위원장이 5개 주요 반부패 시민단체¹⁴⁸⁾ 대표자들을 초청하여 의견을 청취하였다. 2012년 10월 10일에는 경실련과 참여연대, 한국투명성기구 등 반부패 관련 시민단체들이 서울 광화문광장에서 기자회견을 열고

147) 엄상현(신동아), 2015년 4월, 「“여론조사는 위헌 판단 근거 맞다” : 남편 강지원이 본 김영란 & 김영란법」

148) 홍사단, 경제정의실천시민연합, 한국 YMCA, 참여연대, 한국투명성기구

제18대 대통령 선거 후보들에게 9대 반부패 정책을 요구하였다. 이들 단체는 새정부 내각 후보들의 인사청문회 과정에서 전관예우 논란이 불거졌을 때에도 김영란법 입법 촉구에 나섰다. 2013년 5월 권익위·법무부 합의안이 나왔을 때도 입법 후퇴를 비판하는 논평을 발표하는 등 합의안 수정 여론 조성에 앞장섰다.

김영란 위원장의 후임으로 취임하여 김영란법 입법사업을 계속 진행한 이정보 국민권익위원장, 권익위·법무부 합의안의 내용 논란 당시 중재안을 제시하고 국무회의 통과를 주도한 정홍원 국무총리, 이명박 대통령에 이어 제18대 대통령에 취임한 박근혜 대통령도 입안기의 정책선도가로서 일정 부분 역할을 했다고 할 수 있다.

김영란법 입안기는 아직 법안이 국회에 넘어오기 전이었고 정부 주도로 입법을 추진 중이었으므로 국회의원들의 역할은 상대적으로 제한적이었으나 야당의 김영주 의원, 이상민 의원은 제정안 마련 과정에서 법안 변질을 지적하며 정부안과 별도로 김영란법을 발의하며 새로운 정책대안흐름을 제시하였다. 한편 2011년 입법 추진 방침이 발표되었을 때 적극적으로 호응했던 정의화 한나라당 비대위원장은 2014년 5월 제19대 국회 후반기 국회의장으로 선출됨으로써 김영란법 입법과정에 계속 적극적으로 참여하게 되었다.

2. 상정기 - 박근혜 대통령, 정무위 법안소위 등

김영란법 상정기에 입법 진행 과정상 가장 큰 역할을 한 정책선도가는 박근혜 대통령과 국회 정무위 법안소위였다.

박근혜 대통령은 2014년 5월 19일 세월호 침몰사고 관련 대국민 담화에서 김영란법의 처리를 국회에 호소함으로써 김영란법의 중요한 후견인 역할을 맡게 되었다. 김영란법 입안부터 관여하고 지원해 온 이명박 대통령과 달리 정부안 제출 직전 수석비서관회의에서 한번 언급한 일 외에는 별도로 공식석상에서 김영란법 관련 입장을

표한 바가 없었던 박 대통령이 전 국민을 대상으로 하는 대국민담화에서 김영란법의 처리 필요성을 강조하고 국회에 처리를 호소함으로써 김영란법의 입법 추진 동력이 한층 더 강화되었다. 특히 박근혜 대통령의 호소는 정부만 움직인 것이 아니라 국회를 이끌고 있는 제1당인 여당이 김영란법 협상에 보다 적극적으로 나서게 한 점에서 김영란법 제정 논의를 한층 더 진전시켰다고 볼 수 있다.

국회에서는 원내지도부와 정무위를 중심으로 김영란법 입법이 진행되었다. 새롭게 원내 사령탑으로 선출된 새누리당의 이완구 원내대표와 새정치민주연합의 박영선 원내대표 역시 취임 직후부터 김영란법 입법 지연의 책임을 상대방에게 거론하며 김영란법 입법의 공을 두고 미리 다투었다.

한편 실질적으로 김영란법 논의를 진행한 것은 새누리당 김용태 의원을 위원장으로 하는 정무위 법안소위였다. 법안 심의결과에 책임을 느끼는 위치에 있던 김용태 법안소위 위원장은 법안의 조속한 제정에 적극적으로 나섰다. 이에 대해 같은 당의 소위 위원인 김종훈·박대동 의원은 과잉규제와 졸속입법을 우려하여 신중검토 필요성을 제기하였고 새정치민주연합 강기정 의원도 토론이 부족하면 계속해야 한다는 입장을 표했다. 새정치민주연합 김기식 의원은 정책대안 중 하나를 발의한 당사자로서 법안 논의에는 적극적이었으나 사학과 언론을 포함하는 부분에 대해서는 이의를 제기하였고 같은 당 이상직 의원 역시 정무위 차원의 완성도 높은 법안이 마련되어야 한다는 입장이었다.¹⁴⁹⁾ 결국, 김용태 위원장 주재로 세 차례의 법안소위 진행 결과 결국 김영란법 의결에 실패하고 후반기 정무위로 책임을 넘기게 되긴 하였으나, 앞서 살펴본 바와 같이 제각각의 소위 위원들의 입장을 고려할 때 일부 쟁점에 대해서 여야가 의견을 모아 후반기 정무위에 권고안을 건넨 것은 작은 성과였다.

149) 2014.5.23., 제325회국회(임시회) 정무위원회 제1차 법안심사소위 회의록
2014.5.27., 제325회국회(임시회) 정무위원회 제2차 법안심사소위 회의록

한편 이정보 국민권익위원장 역시 김영란법 상정·논의 과정에 참여하였다. 이정보 위원장은 법안 논의가 지연되던 2015년 3월 5일 외국인 CEO 정책간담회에서 우회적으로 김영란법 처리 지연을 비판했고, 김영란법이 통과되면 부패인식지수(CPI)가 획기적으로 개선될 것이라며 법안에 의미를 부여했다.¹⁵⁰⁾ 이 같은 홍보와 더불어 이정보 위원장과 권익위원회는 정무위 소위에 출석하여 법안 논의에 참여하고 정무위 위원들의 주문에 따라 법안을 수정, 검토하며 정무위의 김영란법 논의를 뒷받침하였다.

시민단체의 입법촉구활동 역시 꾸준히 이어졌다. 이들은 정부안이 아닌 입법예고안 대로 직무관련성과 대가성을 불문하고 금품 수수 등에 대하여 형사처벌을 할 것을 주장하였다. 참여연대는 2013년 정기국회를 앞두고 정무위의 과제로 김영란법 입법을 들었으며 특히 정부안 마련과정에서 법안내용이 후퇴한 점을 두고 ‘누더기 입법’, ‘반쪽 입법’ 논란을 지적하며 법무부를 비판하였다.¹⁵¹⁾

바른사회시민회의의 운영위원인 김민호 교수는 문화일보 기고를 통해 국민들은 법안을 처리하는 공무원도, 국회의원도, 심지어는 국회의 전문위원들도 이 법안이 통과되기를 진심으로 바라지는 않을 것이라고 믿고 있다며 국민의 지속적인 관심과 감시 속에 김영란법 원안이 처리되어야 한다고 주장했다.¹⁵²⁾

150) 문화일보, 2014.3.6., 「“국회, 윤리행동강령 제정안해...” ‘김영란법 직무유기’ 우회비판」

151) 2013.9.30., 참여연대 발표 정책자료(정기국회 정무위 과제) 中

“‘스폰서 검사’ 등과 같이 직무 관련성과 대가성이 모두 불명확한 금품 수수행위가 형사처벌에서 제외될 수 있다는 점에서 한계가 있음.”

152) 문화일보, 2014.5.22., 「與野, 김영란법 原案처리 약속 지켜야」

“정치인이나 공직자가 누군가로부터 돈을 받아 문제가 발생하면 어김없이 ‘직무관련성’ 과 ‘대가성’ 이 없다는 변명을 한다. (중략) 하지만 직무관련성은 입증하기 어려울 뿐만 아니라 법원 역시 직무관련성을 매우 엄격하게 해석·인정하고 있기 때문에 돈을 받은 공직자를 형사처벌하는 것이 쉽지 않다는 한계를 가지고 있다.”

3. 제정기- 여야 지도부, 정무위·법사위, 국민 여론 등

법안 제정기에는 박근혜 대통령을 중심으로 한 행정부, 정의화 국회의장과 여야 지도부를 중심으로 한 국회, 시민단체·언론·국민여론 등 대부분의 정책참여자가 김영란법의 내용은 불문하고 ‘김영란법 제정’에 대해서는 공감대를 형성하였다.

박근혜 대통령은 2014년 6월부터 새누리당 원내대표단, 정책위의장단과의 잇따른 면담뿐만 아니라 수석비서관회의 등 공식석상에서 몇 차례나 김영란법 처리를 강조하였다.¹⁵³⁾ 박 대통령은 적용대상이 논란이라면 국회의원과 고위공무원을 대상으로 우선 실시하는 방안도 언급하였다. 박근혜 대통령의 이 같은 법안 처리 촉구는 정부와 여당에게 강한 메시지가 되었고 법안 주무부서인 국민권익위원회와 국회 협상을 담당하는 여당 원내지도부를 보다 적극적으로 움직이게 하였다. 세월호 침몰사고 이후 박근혜 대통령이 국가 개조를 천명한 상황에서 법무부 등 기존의 법안에 소극적인 입장이었던 정부 부처들도 더 이상 권익위에 강하게 의견을 개진하기 어려워졌고 극소수의 여당 의원들이 신설 규제법 도입에 대한 반대의사를 표명하였지만 당 차원에서는 김영란법을 중점추진법안으로 규정하고 입법을 추진하였다.

2014년 7월 국민권익위원회는 여야 신임 정무위원과 보좌진을 대상으로 정부안의 주요 내용과 쟁점사항에 대한 설명을 진행하며 법안 처리 설득에 나섰다.¹⁵⁴⁾ 또한 이정보 위원장을 비롯하여 법안 담당자들이 언론 인터뷰에 적극 나서고 보도 지원 등을 통해 법안의 조속한 제정 필요성, 정부안의 입법취지 등에 대해 지속적으로 이슈를 제기하고 법 적용사례를 왜곡 보도하거나 언론 보도의 흐름에

153) 오마이뉴스, 2016.5.12., 「“박 대통령, 2014년에는 왜 그렇게 말하셨나”」 中

“박근혜 대통령, 김영란법 원안통과 7번이나 국회압박”(김기식 의원)

154) 국민권익위, 제19대 국회 후반기 신임 정무위원 대상 김영란법 정부안 설명

- 이운룡(14.7.4), 김태환·한명숙(7.9), 박병석·신학용(6.20), 이상규(7.8)

변화가 발생하는 경우 법률전문가, 저명인사 기고 등을 통해 대응하며 법안 추진에 나섰다.

여야는 김영란법을 정기국회 중점법안으로 관리하였으며 정무위 국정감사¹⁵⁵⁾와 예산안 심사¹⁵⁶⁾ 종료 후 법안소위를 구성(2014.11.25.)하자마자 김영란법 심의를 합의했다. 특히 전후반기를 모두 합하여 법안소위가 6차례나 열린 점은 이례적인 일이긴 하였다. ¹⁵⁷⁾

국회 수장인 정의화 국회의장 역시 국회의장 선출 후부터 회기가 열릴 때마다 김영란법 처리를 위한 여야 협의를 주문하였고 시민단체와 언론도 회기가 종료할 때마다 김영란법 처리 불발에 대한 아쉬움을 표명하며 입법 촉구에 나섰다.

그러나 김영란법의 내용과 관련하여서는 정책참여자마다 입장이 다양하게 나뉘었다.

참여연대·경실련·바른사회시민회의 등 입안단계부터 참여해왔던 시민단체는 원안 처리를 촉구하였다. 정무위 법안소위 논의 재개 직전인 2014년 11월 26일에는, 경제정의실천연합 주도로 법학·정치학·행정학 전문가 169명이 김영란법의 원안 입법을 촉구하는 공동 선언문을 발표하였다. 이들은 국회가 자신들의 이해관계에 얽혀 사회적 합의까지 이루어진 김영란법의 처리를 지연시킨다면 국민들의 거센 저항에 직면할 것이라고 경고하며 직무관련성을 불문한 금품수수 형사처벌이나 이해충돌방지제도에 위헌성이 없다는 입장을 밝혔다.

여야 지도부는 입장이 나뉘었다. 법 적용대상은 사학·언론을 포함하여 확대하되 선출직 공무원에 대해서는 예외의 여지를 두고 이해충돌방지제도 부분은 아예 덜어낸 정무위대안이 의결된 후 김무성

155) 정무위 국정감사 일정 2014.10.7. ~ 2014.10.27.

156) 정무위 소관예산안 심사 일정 2014.10.30. ~ 2014.11.18.

157) 머니투데이, 2015.1.12, 「현장+김영란법 2라운드, '언론에 등 떠밀린' 입법 안되길」

“국회의원 하면서 한 법을 가지고 이렇게 많은 시간과 횡수를 들여 법 심사를 한 것은 처음이었던 것 같다”(김용태 법안소위원장)

새누리당 대표는 법안의 조속한 처리에는 공감하지만 이분법적 사고에 매몰되어 문제소지가 있는 법안을 그대로 내어놓서는 안된다는 입장이었으며 유승민 신임 원내대표 역시 검토가 필요하다는 입장이었으나 당초에는 원안 처리 고수 입장이었던 새정치민주연합과 정의당은 법안 처리 지연보다는 정무위안이라도 서둘러 통과시킬 것을 촉구하였다.

법안의 국회 본회의 상정으로 가는 길목을 지키고 있던 이상민 법제사법위원장은 김영란법을 직접 발의할 정도로 열의가 있고 입안 초기에 적극적인 입장을 가졌음에도 국회 심의 진행과정에서 수정안에 대한 문제점을 적극적으로 지적하고 법안의 졸속 처리에 유보적인 견해를 보였다는 점에서 눈에 띈다. 즉 이상민 위원장은 원안의 취지를 살리지 못한다면 수정안 처리를 급하게 할 것이 아니라 보완을 할 필요가 있다는 입장이었다. 특히 이상민 위원장은 현행 법체계와 맞지 않게 적용범위 등이 지나치게 확대 된 점에 크게 우려를 표명했다.

정무위는 법사위 수정론에 반발했다. 정우택 정무위원장은 법사위의 법안 수정은 바람직하지 않으며 정무위안대로 2월 국회 조속 통과시켜야 한다는 입장을 보였다.¹⁵⁸⁾

정무위 여야 간사 역시 정무위안 통과를 주장했다. 2014년 상반기에도 전반기 임기 내 법안 처리를 시도했던 김용태 새누리당 간사

158) 정우택 위원장은 상임위원장 취임 직후인 2014년 7월에는 경제침체와 민원 제기 위축 등 부작용을 최소화하기 위해 부정청탁의 개념과 적용대상 범위에 대한 보완이 필요하다는 입장을 표하였다.(단, 정우택 위원장은 언론사화의 적용대상 포함에 대하여는 긍정적 입장을 취하였다.)

한국일보, 2014.7.6., 「정우택 정무위원장 “장·차관 이상 고위급만 처벌하면 형평성에 문제”」

아시아경제, 2014.7.7., 「정우택 정무위 위원장 “김영란法 범위 축소는 형평성 어긋나”」

한국경제, 2014.7.16., 「[상임위원장에 듣는다] 정우택 정무위원장 “김영란법, 경제 망칠 수 있어…부작용 최소화 방안 찾겠다”」

는 일부 미흡한 점을 이유로 더 이상 법안 처리를 미루는 것은 국민에 대한 도리가 아니라며 합의 도출이 어려운 이해충돌방지제도를 제외하고 부정청탁·금품수수 금지 부분만 먼저 입법조치를 추진했다. 부정청탁 금지 규정 관련 개념의 모호성과 국민의 청원권 침해 우려를 제기했던 새정치민주연합 김기식 간사 역시 정무위대안이 마련된 상황에서 법사위의 수정은 월권이라며 정무위안의 본회의 통과를 주장했다.¹⁵⁹⁾

법사위의 여당 위원들은 정무위안의 위헌성과 법적용상의 현실성, 경제적 부작용 등을 이유로 수정검토를 주장했다. 그러나 야당 위원들은 법의 잣대가 아닌 국민의 기준으로 정무위안을 통과시켜야 한다는 주장을 펼쳤다. 정무위안에 대하여 강한 어조로 문제를 제기했던 이상민 법제사법위원장도 당내 정무위·법사위 연석회의와 의총에서 본인의 소신과는 별개로 여야 합의를 존중하며 불발 시 표결에 불이겠다는 의사를 표명했다.

“법률가의 관점에서 문제가 있는 것 같긴 하지만, 이번에 통과시키지 않으면 ‘국회의원들이 쟁기는 게 있다’는 비난을 면치 못할 것임. 정무위안의 조속한 처리를 촉구함”

-이춘석 새정치민주연합 의원, 2015.2.23. 법사위 공청회 中

여당 내에서는 법안의 문제점에 대한 성토의 목소리가 더 크게 제기되었지만 국민 여론을 거스르기에는 무리였다. 총선을 1년 남겨둔 국회의원들에게는 자칫 반개혁·부패옹호성향 인사로 낙인찍힐 수 있는 길을 선택하기보다는 우선은 국민의 요구에 부응해야 할 유인이 더 컸다.

한편 일부 언론은 법 적용 대상에 언론이 포함된 것에 대하여 언론의 자유 침해 소지가 있다는 문제를 제기하며, 국회의원들의 물귀신 작전이라고 비판하였으나 법안을 수정시키거나 처리를 중단케

159) 김기식 의원은 2016.5.11. 발표한 19대 국회 정무위 활동보고서 비경제분야 편에서 김영란법의 개정 필요성을 언급했다.(단, 시행 전 법 개정은 유보적)

할 정도의 여론 조성을 하기에는 무리였다. 우선 언론계 내부에서도 언론의 투명성·공정성 확보를 위해서 필요한 일이라는 목소리가 있었고, 이완구 국무총리 후보 발언 녹취록 공개로 언론과 정치권의 유착 의혹까지 더해져 선불리 언론사 제외를 요구하였다가는 여론의 역풍을 맞을 우려가 있었다.

대통령은 국민에게 약속하고 국회에 호소했고 정부를 독려했다. 시민단체와 언론, 정부의 홍보활동은 국민 여론을 조성하는 데 일조하였지만 한편으로는 국민여론이 시민단체와 언론을 여론에 편승케 하는 상호작용도 있었다. 이 같은 여론과 대통령의 호소는 국회를 움직였다. 김영란법의 제정기의 시작은 대통령과 권익위원회 중심의 행정부 주도로 입법사업이 추진되었지만 마무리를 위해서는 국회의 여야 원내대표가 나섰다. 여야가 약속한 2월 임시회 처리를 이행하기 위하여 유승민 원내대표와 우윤근 원내대표가 마지막 협상의 총대를 메고 만났고, 양 대표가 합의한 최종 수정내용을 반영한 김영란법이 2015년 3월 3일 국회 본회의를 통과하였다.

제6절 논의

본 연구는 “입법”이라는 정책결정행위가 국민의 삶에 매우 심대한 영향을 끼치는 중요한 작용이라는 점에 착안하여, 김영란법(「부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률」)이라는 사례를 통해 입법과정의 동태를 살펴보고자 하였다.

연구대상인 김영란법 입법과정은 정책의제형성부터 실제 정책결정까지 3년 9개월이라는 기간이 소요된 사례로 약 4년여의 기간 동안 다양한 사건과 정책참여자들의 역할·상호작용이 있었으며, 그럼에도 불구하고 시행전부터 개정 필요성 논란이 계속되고 있는 점에서 알 수 있듯이 최적의 합리적 대안이 선택되었다고 판단하기는 어려우

므로 비합리성을 전제로 정책형성과정을 설명하는 Kingdon의 다중 흐름모형을 중심으로 분석을 진행하였다.

본 연구에서는 김영란법 입법과정상의 정책문제흐름·정치흐름·정책대안흐름의 세 가지 흐름과 세 흐름의 동태적 상호작용, 정책의 창 의 개방 계기와 정책선도자의 역할 등을 분석함에 있어 입법시기를 입안기·상정기·제정기로 나누어 살펴보았다.

분석을 통해 얻은 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 종합적인 반부패방지법의 제정필요성 대두부터 김영란법 제정까지 정책문제의 흐름은 계속 유지되었다. 지표면에서는 매년 발표되는 각종 부패지수가 악화되거나 정제되는 흐름을 보였으며, 각종 공직비리사건이 끊이지 않고 계속해서 발생하였다. 특히 정책의 창을 여는 데 있어서 문제의 흐름이 큰 역할을 하였는데, 스폰서검사 사건은 대가성을 불문하고 청탁·금품 수수를 처벌하는 반부패법에 대한 사회적 요구를 촉발시켰으며 세월호 침몰사고라는 대형 위기사건은 법안의 상정부터 제정까지 문제의 흐름 뿐 아니라 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 포함한 모든 흐름을 이끄는 역할을 하였다. 또한 권익위의 부패인식도 조사 결과를 살펴보면 최근 10년간 꾸준히 법·제도 개선에 대한 높은 수준의 요구가 있었음을 알 수 있다. 이처럼 문제의 흐름이 고이지 않고 꾸준히 흐름으로써 공직 비리 문제에 대한 환기가 계속 되었다.

둘째, 정치의 흐름은 긍정적 흐름과 부정적 흐름이 계속 교차 또는 공존하였다. 우선 입안 초기에는 김영란 권익위원장의 취임이라는 긍정적 흐름이 큰 영향을 미쳤으며, 김영란 위원장 퇴임으로 국민권익위의 추진력은 약화되었으나 외부적으로 시민단체의 압력 활동이 계속되고 국민 여론도 점점 고조되었다. 그러나 이 시기에는 국정감사와 예산심사라는 통상적인 정기국회 일정이 예기치 못한 국회 파행·정기국회 지각 개원 상황과 맞물리며 2013년, 2014년 각

각 법안의 상징과 심의를 지연시키는데 기여하였고 2014년, 제19대 국회 후반기 원구성이 지연 역시 법안 논의 재개를 막는 부정적 흐름으로 작용하였다.

셋째, 김영란법의 정책대안의 흐름은 기존에 존재했던 것이 아니라 입안기 정책의 창이 열리면서 형성되기 시작하였다. 김영란법 이전에도 「부패방지법」이 제정된 사례가 있고 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」으로 개정되어 부패방지 기본법의 상징성을 부여받고 있었으나 실제 공직 사회 비리를 규제하는 기능은 「공직자윤리법」, 「형법」이 수행하고 있으며 김영란법과 같이 부정청탁의 원칙적 금지(입법예고안) 및 대가성을 불문한 금품수수까지 처벌하고자 하는 강력한 내용의 종합적인 반부패방지법은 존재하지 않았다. 한편 정책대안의 흐름은 부패척결·공직사회 정화의 가치가 직업선택의 자유·명확성의 원칙·과잉입법금지원칙·연좌제 금지 등 헌법적 가치와 충돌하는 양상을 보이며 진행되었다.¹⁶⁰⁾ 정무위대안 의결 시 이해충돌방지와 관련한 입법이 보류되면서 직업선택의 자유 침해 논란은 잠시 수그러들었으나 나머지 언론의 자유 침해, 죄형법정주의 위배 등 위헌성 부분은 완전히 해결되지 않은 채 입법이 됨으로써 결국 헌법소원으로 이어졌다.

넷째, 정책의 창은 두 가지 흐름 또는 세 가지 흐름의 결합으로 열리는데 이러한 결합은 각자 독자적으로 흐르던 흐름이 접점에서 만나는 양상으로 진행되기도 하고 하나의 거센 흐름이 창을 열면서 다른 흐름을 흡수하는 형태로 나타나기도 했다. 예를 들어 김영란법의 입안기에는 스폰서 검사 사건 등 문제의 흐름과 김영란 국민권익위원장 취임이라는 정치의 흐름의 결합만으로 창이 열렸고 정책의 창 개방기동안 김영란 위원장 등 정책선도가의 역할에 의하여

160) 홍완식(2013)은 공직사회에서의 부패척결 역시 헌법 전문과 제7조 등이 추구하는 헌법적 가치라고 주장함(부정청탁금지 및 공직자의 해충돌 방지법안에 대한 입법평가)

‘김영란법’이라는 정책대안의 흐름이 발생하였다. 법안 발의 이후 실질적 논의 기미가 보이지 않던 상황에서 김영란법 입법의 창을 다시 연 것은 세월호 침몰사고라는 문제의 흐름이었다. 이 때 기존의 계류 중인 정책대안의 흐름이 바로 합류하면서 법안 논의가 본격화되었다. 그러나 정책의 창이 열려 있는 동안 대안 도출에 실패함으로써, 제19대 국회 전반기 임기 종료라는 역류성 정치흐름에 의하여 창이 닫히고 정책 산출은 불발되었다. 제정기에는 세월호 특별법이라는 김영란법을 가리고 있던 쟁점 이슈가 해소되면서 시민단체와 언론 그리고 국민의 관심이 다시 김영란법으로 돌려졌고 국회의사일정이 정상화됨으로써 김영란법 논의의 창이 열렸다. 부분적 결합으로 창이 열렸던 입안기와는 달리 이 시기에는 정무위 공청회라는 정책대안의 흐름과 철파아·해피아와 같은 판피아 비리, 방산비리 등 공직자비리 사건의 문제 흐름이 계속 되는 가운데 국회 일정 재개와 정무위 법안소위 구성을 통해 정채되어 있던 정치적 흐름이 다시 흐르자 이들이 결합하여 창을 열었다. 특히 이 시기에는 대통령이 김영란법 처리를 계속해서 호소하고 국무총리가 직접 국회를 방문하여 김영란법 처리를 요청하는 등 정부가 적극적으로 나섰고 시민단체의 입법 촉구도 이어진데다 여론도 점점 고조되어 국회에 대한 입법의 압박수위가 높아졌다. 결국 2015년 3월 3일 김영란법이 국회 본회의를 통과하여 정책이 산출된 후 창이 닫혔다.

다섯째, 김영란법 입법과정의 주요 시기별로 창이 열릴 때 주도적 역할을 한 정책선도가는 동일하지 않았으며, 동일한 주체라 하더라도 시기별로 역할의 크기가 달랐다. 정부안의 국회 제출 시기까지에 해당하는 입안기에는 국회의 역할은 거의 없었으며 김영란 위원장을 중심으로 하는 국민권익위 주도로 시민단체, 학계 등 전문가 그룹의 참여가 두드러졌다. 특히 김 위원장은 관계부처의 반대의견을 대부분 물리치고 본래 착안했던 직무관련성·대가성 불문한 금품수수 처벌의 취지에 맞게 법안을 준비하여 입법예고하였다. 정책 입안자인 김영란 위원장의 퇴임 후 이성보 국민권익위원장이 뒤를 이어

김영란법의 입법까지 책임을 다하긴 하였으나 김영란 위원장 재임 시절만큼의 적극성과 영향력을 발휘하였다고 보기는 어렵다. 법안 상정기에는 정무위 법안소위 위원들이 정책 산출을 위해 움직였다. 그러나 정무위 김용태 법안소위 위원장 외의 다수의 소위 위원들은 당장의 정책 산출보다는 추가적 대안 검토가 필요하다는 입장이었으므로 결국 두 가지 쟁점에 대해서만 합의된 상황에서 창이 닫혔다. 마지막 창이 열린 제정기에는 다양한 정책선도가가 나타났다. 박근혜 대통령을 중심으로 한 정부는 대국민여론전을 비롯하여 국회에 대한 호소·설득작업을 통해 입법을 촉구하는 한편 국회에서의 정책 대안 흐름을 실무적으로 지원하였다. 국회에서는 정무위와 법사위가 대립하였고 여당 내에서도 법안 찬반논쟁이 벌어졌다. 이에 종국에는 여야 대표와 원내대표가 직접 김영란법 협상에 나서면서 각 당내의 다양한 입장을 정리하는 책임을 맡았다.

제 5 장 결 론

제1절 정책적 합의

김영란법의 의제형성부터 정책결정에 이르기까지 입법과정에서 나타난 정책적 합의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 김영란법 입법과정에서의 정책문제의 흐름·정치의 흐름·정책대안의 흐름 세 흐름은 일관된 기류로 흐르는 것이 아니라 각 흐름마다 흐름의 강약이 있고, 순류와 역류가 계속되며 시기별로도 결합양상도 다르게 나타났다. 하지만 이러한 흐름이 정체는 될지언정 계속하여 존재하고 있었기에 정책의 창이 열릴 수 있었다. 한편 정책

선도가의 역할도 달랐는데 입안기의 김영란 위원장이 새로운 정책 대안의 흐름을 제시하고 이끌었다면 이후의 정책선도자들은 김영란 위원장이 제시한 초안에서 파생된 대안을 가지고 조정하는 역할을 수행하였다.

둘째, 정책의제설정의 변화와 관련하여 선거의 영향력을 비중 있게 본 Kingdon의 분석과 달리 김영란법 입법과정에서는 선거 결과가 정치 흐름의 방향에 큰 반향을 일으키지는 못하였다. 김영란법 입법을 추진하기 시작하였던 이명박 정부가 박근혜 정부로 교체되었지만 이는 여당의 재집권이었고, 총선에서도 여당이 승리하여 과반을 넘나드는 의석을 확보함으로써 안정적 흐름을 유지하였다. 또한 김영란법의 발의 후 제정까지의 기간 동안은 대선과 국회의원선거가 없었으며 전국단위 선거로 동시지방선거가 치러지긴 했으나 지방선거의 특성상 국회 상황에 직접적인 영향은 미치지 않은데다 선거 승패 역시 특정 진영의 일방적 승리라 보기 어려워 정치 권력의 균형의 흐름을 꺾 정도는 아니었다. 김영란법 입법과정에서는 오히려 이러한 정치의 흐름보다는 스폰서 검사 사건, 세월호 침몰사고와 같은 사건·위기의 문제의 흐름이 몰고 온 파장이 더욱 크게 작용하였다.

셋째, 김영란법의 정책대안의 선택 과정은 Kingdon 모형의 설명과 다소 다르게 흘러가는 것으로 나타났다. Kingdon 모형에서는 대안의 선택에 영향을 미치는 주요 요소로서 기술적 실행가능성과 가치수용성을 설정하고 있는데 김영란법의 대안의 흐름을 살펴보면 오히려 적용범위를 지나치게 확대하여 현실적 적용가능성을 더 어렵게 하고 사적 자치의 침해 소지를 키우는 방향으로 진행되었고 배우자에 대한 신고의무를 부여함으로써 우리사회의 정서상 반인륜적인 행위를 강제하는 등 선택된 대안의 가치 수용성이 높지 못하다. 물론 배우자 신고 부분은 당초 가족으로 규정하였던 것을 그 범위를 축소하여 조정했다는 점에서 어느 정도 현실과 가치 수용성을 고려

하였다고 볼 수도 있지만 연좌제 금지 위배 소지는 여전하다. 이처럼 김영란법 입법과정의 정책대안의 흐름을 살펴보면 오히려 쓰레기통 모형을 연상하기가 쉽다. 특히 법안을 직접 심의한 상임위(정무위·법사위) 위원 상당수가 정책대안에 대하여 문제점을 인지하고 있거나 심지어 동의하지 않으면서도 여론에 밀려서 대안을 채택하는 모습을 보였다.

넷째, 정부안 마련 과정에서의 권익위와 법무부 등 관계 부처의 이견 표출과 협의과정은 Sabatier의 정책의 옹호연합모형(Sabatier, 1988)을 떠올리게 한다. 법무부·감사원 등의 부처가 과거 부패방지법 제정과정에서도 소극적 입장을 견지하며 정책반대세력으로 활동했던 점을 감안할 때, 우리나라 반부패정책 형성과정 전체로 연구범위를 확대할 경우 장기에 걸친 정책변동과정을 설명하는 정책옹호연합모형으로 분석이 가능할 것이다.¹⁶¹⁾

이상 살펴본 바를 종합하면 김영란법 입법과정에서는 Kingdon 모형의 세 흐름이 모두 나타나고 이러한 흐름의 상호작용에 따라 창이 열리는 것도 확인되지만, 창이 열렸을 때 기술적 실현가능성이나 가치수용성 고려라는 모형의 설명에 따른 대안 채택 과정이 나타나지 않았다. 김영란 위원장이 입법예고안을 마련할 때까지만 해도 스폰서 검사 사건 등 공직비리사건, 부패지수 악화와 같은 문제 흐름과 김영란 위원장 취임이라는 정치적 흐름, 그리고 각계 의견수렴 및 대안 검토를 통한 입법예고안 마련이라는 정책대안의 흐름, 벤츠 여검사 무죄 및 저축은행비리사건 등 문제의 흐름과 김영란 위원장의 의지의 결합 속에 열린 창 등 비교적 Kingdon 모형에 의한 정책결정과정이 잘 나타났으나 김영란 위원장 퇴임으로 강력한 정책선

161) Sabatier의 정책옹호연합모형의 기본전제(정하영, 2016)

첫째, 정책변동이 10년 이상에 걸쳐 일어난 정책을 대상으로 한다
둘째, 정책변동이 정책하위체제 간의 상호작용에 일어난 정책이어야 한다
셋째, 가치의 우선순위나 가정을 기반으로 한 신념체계에 의해 해당 정책에 대한 선호가 달라지는 정책이어야 한다

도가가 사라진 후에는 조금씩 다른 양상이 전개되었다. 정부안의 국회 제출 전에 공청회를 통한 의견 수렴과 부처간 협의 과정에서는 오히려 대안의 옹호세력과 반대세력이 나뉘도록 법체계를 고려하고 논리적 근거를 장착한 채 논쟁을 벌이고 경쟁을 하였다면 국회에서의 논의 과정은 쓰레기통 모형에 가깝게 진행되었다. 정책 대안의 흐름을 이끌어 가야 할 당사자들이 충분한 준비가 되지 않은 상황에서 세월호 침몰사고라는 갑작스런 위기 사건에 의해 창이 열리자 시한에 쫓겨 급하게 대안을 도출하려고 하다 보니 기술적·가치적 수용성에 대한 검토가 제대로 이뤄지기 어려웠다. 정책선도가가 중심을 잡고 역할을 충실히 수행하지 못하였기에 부실한 정책대안이 채택된 것이다.

이처럼 사실상 김영란 국민권익위원장의 퇴임 이후 법안의 취지를 가장 잘 이해하고 법안 내용에 정통하며 법 제정에 강력한 의지와 추진력을 가진 정책도가가 사라진 상태에서도 김영란법이 입법이 될 수 있었던 것은 문제의 흐름과 정치의 흐름이 정책 대안의 흐름을 압도하는 한국의 정책결정 환경의 영향이라고 해석할 수 있다. Kingdon의 모형 역시 비합리적 정책형성과정을 설명하는 모형으로서 문제의 흐름과 정치의 흐름을 중시하고 있긴 하나 한국의 상황이 모형의 설정을 뛰어 넘을 정도의 높은 정책 환경 유동성과 복잡성에 직면하고 있기에 문제의 흐름과 정치의 흐름에 떠밀려 가치수용성과 기술적 수용성이 현저히 낮은 대안이 선택되고 심지어 강한 의지를 갖춘 유력한 정책선도가가 없는 상태에서도 창이 열리고 법안이 제정되는 결과가 나타난 것으로 해석할 수 있다.

물론 박근혜 대통령, 정의화 국회의장, 여야 지도부, 국회 정무위·법사위 위원, 시민단체 등 김영란법의 논의를 계속 이끌어온 정책선도가가 아예 없었던 것은 아니다. 그러나 김영란 위원장 외의 정책참여자들은 대부분 당초 김 위원장이 법안을 구상했던 배경과 법안의 내용을 이해하고 이것을 충실히 반영하여 법을 통과시키고자 하

는 의지보다는 세월호 침몰사고 이후 여론을 의식하여 ‘김영란법’이라는 통합적인 반부패방지법의 통과 자체에 대한 의지가 더욱 컸다.

박근혜 정부는 국정기조 및 전략별 주요 법안에 국민행복법안으로 김영란법을 포함하여 추진하였고, 2013년 8월 법안을 발의시켰지만 정부의 가장 큰 화두는 사실상 창조경제를 뒷받침할 경제활성화법안이었으며 4.16 세월호 침몰사고 직전에는 규제개혁에 박차를 가하고 있었다.¹⁶²⁾ 이 같은 상황에서 이명박 정부 임기 종료와 김영란위원장 퇴임 이후 사실상 김영란법 원안(입법예고안)에 대한 강력한 의지를 갖고 추진할 정책선도가는 사라졌다고 볼 수 있다.

김영란 위원장 퇴임 이후 이정보 위원장이 이끈 국민권익위는 법무부 등의 의견을 반영하여 당초 원안에서 후퇴한 안을 마련하였고, 최종적으로 정홍원 국무총리가 중재하여 국회에 제출된 정부안 역시 원안의 수준에 이르지 못하는 못하였다. 세월호 침몰사고 이후 김영란법 처리가 지지부진할 때마다 법안 처리를 호소하며 여당의 협상의지를 높이고 국민 여론을 고조시킨 박근혜 대통령도 법 내용 관련해서는 대상 범위를 국회의원, 고위공직자에 축소해서라도 우선 처리시키는 안을 언급한 바 있다. 정무위대안 및 법사위 수정안의 내용에 대한 문제 지적이 계속 되는 가운데에도 새정치민주연합 및 정의당 등 야당 대표, 정무위원장 및 정무위, 그 외 다수의 국회의원들, 심지어 원안 처리를 주장했던 시민단체조차 법안의 조속한 처리를 더욱 선호하였다. 이처럼 대부분의 정책참여자들이 김영란법 원안에 대한 처리의지가 없는 상태에서, 또 정부 제출안에 대하여도 처리의지가 매우 약한 상태에서 내실 있는 정책산출물을 기대하기는 어려웠다.

만약 국회 정무위 소속 의원들이 보다 더 깊은 관심을 갖고 김영란법이 정무위에 회부되었던 때부터 각자가 소관 법률안의 대안 검토

162) 2014.3.20., 박근혜 대통령, 규제개혁대토론회 직접 주제

토에 시간과 노력을 할애하였다면 세월호 침몰사고로 갑자기 법안의 공식 심의가 시작되었다 하더라도 도출된 대안이 달라질 수도 있었을 것이다. 정부부처가 소관 정책과 법안에 대하여 다년간의 지식과 정보를 축적하고 있는 반면 국회 상임위원들은 전후반기 임기가 나뉘다 보니 전문성을 쌓는데 제약이 있다. 특히 정무위원회와 같은 인기 상임위의 경우 동일한 의원이 4년 내내 위원직을 보유하기가 어려우며 정무위 내에서도 대다수 위원들이 권익위 보다는 금융위·공정위 소관 현안에 관심이 높은 편이다. 이처럼 정책선도자의 전문성이 담보되지 않은 상태에서 창이 열리고 이들에게 정책선도자의 책무가 부여되면서 부실한 정책산출물이 도출된 것이다.

국회 입법과정에서 공식적으로 직접 의결권을 행사하며 참여하는 국회의원 외에 각 상임위 소속 입법전문위원 및 정부 부처 관계자들은 법안 관련 전문성을 갖추었을 수 있으나 이들의 자료에 의존하면서도 이들을 정책파트너가 아닌 입법보조자 내지 피감기관으로만 대하는 입법부의 인식은 이들이 가진 전문성을 활용하는데 제약이 되고 있다. 국민권익위 관계자가 정무위, 법사위에 출석하여도 법안 내용에 대한 토의대상이 아니라 질문에 응답하는 위치인데다 의원들이 이들의 답변을 존중하기보다는 호통, 질타, 각자의 입장에 따라 원하는 대답의 유도를 위하여 질의를 진행하는 경우가 많아 생산적인 논의가 이뤄지기 어려웠다.

학계나 시민단체와 같은 외부 참여자의 역할 역시 본 사례에서는 제한적이었다. 김영란법 자체가 김영란 위원장의 입안에서 출발하여 시민단체가 선제적으로 주도권을 잡지 못하였고, 김영란법 제정 촉구 여론 역시 시민단체가 흐름을 이끌기 보다는 각종 공직비리스캔들과 세월호 침몰사고 등 위기 사건 당시 자생적으로 촉발되어 높은 요구 수위에 이르렀으며 시민단체의 성명이나 입법촉구활동은 이렇게 발생한 여론을 조금 더 고조시키는 역할에 그쳤다. 학계·시민단체 인사들이 토론회·공청회에 참여하여 의견을 개진하기는 하였으

나 이들의 성명이나 인터뷰, 합헌의견보다 일반국민 대상 여론조사가 국회의원들의 의사결정에 더 큰 영향을 미쳤다.

김영란법 입법과정 사례를 비추어 볼 때 Kingdon 모형이 문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책의 흐름 세 가지 흐름과 정책의 창, 그리고 정책선도가라는 요소에 의해 정책결정과정을 설명하고자 한 것은 적실성을 지니나, 본 사례에서는 문제의 흐름에 압도되어 정치의 흐름이 진행되면서 정책대안 선택 기제가 모형대로 작동하지 않았고 유력한 정책선도자의 정상적인 역할 수행 없이도 법안이 제정되는 결과가 나타났다. 따라서, 다중흐름모형에서 세 흐름 가운데 하나의 흐름이 다른 흐름을 압도하며 정책결정과정이 진행되는 경우를 유형화한다면 모형의 단순성은 저해될 수 있으나 한국의 정책결정환경에서 더욱 높은 설명력을 갖출 수 있을 것이라 본다.

김영란법 시행령에 대한 찬반 논란 가운데에 권익위가 시행령 입법예고 원안대로 규제개혁심사위원회에 제출한 한편, 헌법재판소에서는 헌법소원 심판이 진행 중이고, 국회에서는 이미 4건의 김영란법 개정안이 발의되고 농해수위 산하에 김영란법 특별소위도 구성되었다. 이처럼 김영란법 시행을 둘러싸고 복잡한 상황이 전개되고 있는 바, 동법 시행 전이든 시행 후든 법 개정 시도는 계속될 것으로 보인다. 또한 최근 국회의원 보좌관 친인척 채용 문제가 불거지며 이해충돌방지제도에 대한 재조명도 이뤄지고 있는 바, 이해충돌방지법에 대한 추진도 예견되고 있다. 따라서 20대 국회에서 김영란법 개정안을 다룰 때에는 19대 국회의 사례를 반면교사 삼아 정책대안의 흐름이 다른 흐름에 압도되어 쫓기듯 진행되지 않도록 충분한 사전 검토와 대비를 하고 각 법안을 주창하는 정책선도자들이 법안 관련 충분한 숙지와 관련 쟁점에 대한 연구를 계속하며 학계와 실무 관료들의 자문을 구하고 같은 의견을 가진 정책우군간의 그룹화도 활발히 하여 대다수 국민이 공감하고 논란을 최소화할 수 있는 정책결정이 이루어지기를 기대한다.

제2절 연구의 한계점

본 연구의 한계점은 다음과 같다.

본 연구는 김영란법 입법과정이라는 특정사례를 대상으로 한 질적 연구로 분석자료도 문헌자료에 국한되어 있어 본 연구결과에서 나타난 입법과정의 동태를 일반화·객관화 시키는데 무리가 있다.

본 연구에서는 대통령이나 국회의원, 장관급 인사 외에 전문성을 갖춘 실무 관료들의 활동과 노력이 법 제정에 기여한 바에 대해서 충분한 검토가 이뤄지지 못하였다. 국회 밖의 학계, 시민단체 등 비공식적 참여자가 대외적 성명·논평 외에도 국회 내의 공식적인 참여자에게 입법관련 영향을 끼친 경로, 그리고 국민권익위나 관계 부처 실무담당 관료들이 입법예고안 마련부터 법 제정까지 각 단계별로 수행하는 역할과 위상의 변화 양상, 국회 입법전문위원들이 각 상임위마다 입장의 차이를 보이는 배경과 이들의 분석이 법 제정 경과에 끼친 영향력, 언론과 소셜 미디어의 여론형성 기여도 등에 대한 분석이 누락된 것이다. 각 정당의 정책위원회의 역할 및 국회의원 입법보좌관의 역할 역시 충분히 고찰되지 못하였다. 향후 연구에서는 이러한 비공식적 또는 숨은 정책참여자의 인터뷰와 설문 등을 통해 이런 부분을 보완하여 연구를 진행할 필요가 있다.

김영란법에 대해서 9월 28일 시행을 앞두고 시행령 제정에 진통을 겪고 있으며 이미 개정안도 발의되어 있다. 헌법재판소 판결에 따라 법 개정시기도 달라질 수 있겠으나 개정 필요성에 대하여는 정치권 전체가 공감대를 이루는 분위기이다. 따라서 김영란법 시행 후의 개정까지의 과정을 분석기간에 포함하여 정책변동과정을 분석하는 후속 연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

<단행본>

- Agendas, alternatives, and public policies(John W. Kingdon, 2011년판)
- 정책학:이론과 경험적 연구(남궁근, 2008)

<법안>

- 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지에 관한 법률안 (입법예고, 2013.8.22.)
- 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지에 관한 법률안 (김영주 의원, 2013.5.24.)
- 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지에 관한 법률안 (이상민 의원, 2013.5.28.)
- 부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌방지에 관한 법률안 (정부, 2013.8.5.)
- 공직수행의 투명성 보장과 이해충돌 방지를 위한 법률안 (김기식 의원, 2013.10.28.)
- 부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률안 (국회 정무위원회 대안, 2015.1.12.)
- 부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률(201.3.27 공포)
- 부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안 (김종태 의원, 2015.8.17.)

<검토보고서 등>

- 「부정청탁 및 이해충돌 방지법」 제정을 위한 제2차 공개토론회 자료(2012.2.21., 국민권익위원회)
- 공직부패 종합 대책법으로서의 「부정청탁 및 이해충돌 방지법안」에 대한 분석연구(한국법제연구원, 이유봉, 2012.7.30.)
- 「부정청탁 및 이해충돌 방지법안」에 대한 규제영향분석 (규제개혁위원회, 2013.7월)
- 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」 설명자료 (국민권익위원회, 2013.11월)
- 국회 정무위원회 검토보고서(국회 정무위원회, 임익상, 2013.12월)
- 국회 정무위원회 법안심사소위원회 심사자료(국회 정무위원회, 최시억, 2014.5월)
- 국회 정무위원회 공청회 자료(국회 정무위원회, 2014.7월)
- 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안」 설명자료 (국민권익위원회, 2014.7월)
- 국회 법제사법위원회 검토보고서(국회 법제사법위원회, 2015.1월)
- 국회 법제사법위원회 공청회 자료(국회 법제사법위원회, 2015.2월)
- 「부정청탁 및 금품수수의 금지에 관한 법률」 참고자료 (새누리당 정책위원회, 2015.2.23.)
- 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법안에 대한 입법평가 (한국법제연구원, 홍완식, 2013)

<논문·학술기사 등>

- 대학 구조개혁 정책에 관한 쟁점 분석-정책옹호연합모형의 적용 (정하영, 2016)
- ‘김영란법’(부정청탁및금품수수의금지에관한법률)의 위헌 여부에 관한 연구(고시면, 2015)
- Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 자율형 사립고의 정책형성과정 분석 (김태호, 2015)
- 정책 흐름 모형을 적용한 정책 결정 과정 비교분석-재외선거정책과 선거 사이버보안 정책을 중심으로(오성택, 2015)
- 한국사교과서 재국정화 정책형성과정 분석-Kingdon 다중흐름모형의 적용 (강은숙, 2015)
- 한미FTA(자유무역협정)에 관한 국회의 정책결정 과정 연구 : Kingdon의 다중 흐름모형을 중심으로(김학배, 2014)
- 다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동과정 분석(김가람, 2014)
- Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석 (김주경·현재은, 2014)
- 기초연금법 입법과정 분석:Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로 (전성욱, 2014)
- 4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구:정책흐름모형의 적용 (김일문·주재현, 2014)
- 부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌 방지법안에 대한 입법평가 (홍완식, 2013)
- 부패방지법의 제정 이후 변화와 향후 과제(이기수, 2013)

- 예술인복지법 정책결정과정 연구:Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로(최정민·배관표·최성락, 2013)
- 공직자 부정부패 방지를 위한 법적 통제방안(김선일, 2013)
- 부정청탁 및 이해충돌 방지 관련 영국법제 연구와 그 시사점 (이상현, 2012)
- 다중흐름이론 관점에서 본 국회선진화법 개정과정 분석(허만형·정주원, 2012)
- 노인장기요양보험법의 정책결정과정 분석(이진숙·조은영, 2012)
- 아동성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석 : Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로(김지수·이정철, 2012)
- 기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석 -MSF를 중심으로(이지호, 2012)
- Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석 (김시진, 2012)
- Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구(최성락·박민정, 2010/2012)
- 박희영(외국법제정보), 2012년 4월, 「독일의 부정청탁 금지 관련 법제」
- 강홍진(외국법제정보), 2012년 4월, 「프랑스의 부정청탁 금지 관련 법제」
- 부패방지법의 문제점과 개선방안(김형성, 2012)
- 공무원 부정부패의 원인과 현황에 대한 실증적 분석(김철식, 2012)
- 부패방지 관련법제의 체계 및 평가(김재광, 2012)

- 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구-정책흐름모형을 중심으로 (성욱준, 2011)
- MSF를 통해 본 정책의 형성, 집행, 그리고 정책대상:참여정부의 사회정책 변동과정을 중심으로(양승일·한종희, 2011)
- 한국의 국가적 반부패 시스템의 진화 과정과 성과에 대한 고찰 (이종수, 2011)
- 공무원 범죄에 대한 규범적 통제 : 공무원 범죄의 개념과 통제 방안을 중심으로(김봉수, 2011)
- 공직자 부정부패 방지에 관한 연구(여운식 2010)
- 4대 사회보험 통합 정책의제설정과정에 관한 분석:킹돈의 정책 흐름모형 적용(김지원, 2009)
- 정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석 :새만금간척사업을 중심으로(유홍림·양승일, 2009)
- 정책의제형성에 관한 연구 : 부패방지법 제정과정을 중심으로 (배선식, 2008)
- 우리나라 부패실태와 공직자의 부패방지방안에 관한 연구(이덕환, 2007)
- 부패사범 통제체계의 실효성 제고방안(연성진·김용세·김혁래·유홍준·추형관, 2007)
- 정책의 창을 적용한 정책변동 연구:성매매방지법 제정 사례를 중심으로(김복규·김선희, 2006)
- 건강가정기본법의 정책결정과정 분석 : 킹돈의 이론을 중심으로 (이진숙·안대영, 2005)
- 학습관료제의 관점에서 본 우리나라 부패방지정책의 문제점 분석 (김상식, 2005)

- 대리인 이론의 적용을 통한 반부패정책연구(오필환, 2005)
- 한국관료부패의 방지방안에 관한 연구(박경일, 2004)
- 공직부패 방지를 위한 제도개선에 관한 연구(김성호, 2003)
- 부패방지정책의 국제적 논의동향 및 대응방안(곽태운, 2002)
- 정책결정과정에서 시민단체의 역할과 한계 : 부패방지법 제정과정을 중심으로(이영권, 2002)
- 공무원 부패방지에 관한 연구(임영찬, 2001)
- 한국 관료 부패의 원인과 방지 대책에 관한 연구(조덕희, 2001)
- 공무원 부정부패 방지를 위한 효율적인 통제정책에 관한 연구 : 뇌물수수, 공금횡령, 정부지출 왜곡을 중심으로(조희완, 2001)
- 반부패 제도의 국제적 동향과 비교연구 : 홍콩, 싱가포르를 중심으로(김택, 2001)
- 한국 공무원 사회의 부패 방지 방안에 관한 연구(김호순, 2000)
- 공무원 부정 부패 방지에 관한 연구(홍성옥, 2000)
- Understanding Policy Change: Multiple Streams and National Education Curriculum Policy in Hong Kong(Anthony Chow, 2014)
- Evaluation Based on Theories of the Policy Process(Julia Coffman, 2007)
- An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein(Sabatier, 1988)

<언론보도·논평 등>

- 오마이뉴스, 2016.5.12., 「“박 대통령, 2014년에는 왜 그렇게 말 하셨나”」
- 문화일보, 2016.5.10., 「<김영란법 시행령 발표>” 현재 결정 후 수정보완? 국회 직무유기”」
- YTN, 2016.5.10., 「우상호 “김영란법, 시행해보고 개정 필요성 판단해야”」
- 동아일보, 2016.5.10., 「박지원 “김영란법 시행령, 충분한 의견 수렴 후 법개정 필요성 고민”」
- TV조선, 2016.4.28., 「김영란법 재논의, 엇갈리는 여야 셈법」
- 조선일보, 2016.4.16., 「역대 경찰청장 절반이 비리로 형사처벌… 윗물이 이러면 '수사권 독립' 되겠습니까」
- 한국일보, 2016.3.18., 「“대법원장이 지명한 헌법재판관, 권위 가질 수 있나”」
- 뉴스1, 2015.3.1., 「방산비리 합수단 100일…1600억원대 불법계약 적발」
- 한국경제, 2016.2.15. 「['입법 효율 최악' 19대 국회] 생색내기·재탕 법안 '우르르'…1만5394건 발의해 6.9%만 처리」
- 쿠키뉴스, 2016.2.14., 「낙제 3관왕 국회의원 35명…본회의·상임위 출석, 법안대표발의 모두 하위」
- 브레이크뉴스, 2016.2.12., 「시민단체, 저성과자 국회의원 35명 명단 발표…본회의 출석, 상임위 출석, 법안대표발의 모두 낙제한 국회의원 35명 명단 공개」

- 동아일보, 2015.12.11., 「사학-언론 포함시킨 ‘김영란법’, 현재 재판관들도 쟁점 집중질문”」
- 중앙일보, 2015.11.27., 「지난해 원전비리 재판, 68명 실형 총 253년 9개월 받아」
- 황선미(월간월예), 2015년 10월, 「“김영란법, 국민의 권익을 위한 권익위인지, 국가의 권력을 위한 권익위인지 묻고 싶다“ : (사)한국화훼협회 임영호 회장」
- 한국경제, 2015.8.26., 「국회의원 절반 “김영란법 위헌성에 공감”」
- 최돈호(법무사), 2015년 8월, 「대한변협의 ‘김영란 법’ 헌법소원심판청구에 대한 반론」
- 강승태((매경Economy), 2015.08.05., 「청탁문화 없애려면 민간도 변해야죠“ : 청탁금지법(김영란법) 제정 100일 맞은 이성보 국민권익위원장」
- 김진권(음식과 사람), 2015년 6월, 「김영란법이 외식업에 미치는 영향 : 김영란법→ 접대 한도 3만 원 음식점 37% 저녁 장사 타격」
- 참여연대 논평, 2015.5.21., 「부정청탁금지 ‘김영란법’ 원안후퇴 안된다」
- 김춘식(신문과 방송), 2015년 5월, 「김영란법 언론보도 내용 분석 : 단순 사실보도 위주… 입법 취지 제대로 전달 못해」
- 류경환(주간동아), 2015.4.22., 「공직자와 뇌물 : ‘김영란법’ 시도 자체가 최선이다」
- 이명웅(새교육), 2015년 4월, 「김영란법 유감, 사립학교 교직원까지 포함해야 하나?」

- (주간교육신문사), 2015년 4월, 「김영란법, 교원 사기 저하 과잉 입법」
- 박은중(교육평론), 2015년 4월, 「김영란법, 빈대잡으려다 초가삼간 불태울 우려」
- 유승찬(신동아), 2015년 4월, 「“취지는 동의!우리는 빼고!”」
- 엄상현(신동아), 2015년 4월, 「“여론조사는 위헌 판단 근거 맞다” : 남편 강지원이 본 김영란 & 김영란법」
- 강지남(신동아), 2015년 4월, 「‘직무관련성’, ‘공개적요구’, ‘명확히 거절’ …헛갈리면 대화 녹음해두라」
- 최호열(신동아), 2015년 4월, 「김영란법의 '오버'와 '미스' : 대학병원 의사는 넣고 개인병원 의사는 빼고」
- 권세진(월간조선), 2015년 4월, 「김영란법을 누더기로 만든 사람들 : '김영란법', 2011년 최초 발제 후 4년간 무슨 일이」
- 백승구(월간조선), 2015년 4월, 「立法 전문가가 본 '김영란法'의 위헌적 요소들 : “배우자를 처벌해 달라고 수사기관에 신고하는 격」
- 최우석(월간조선), 2015년 4월, 「국회의원 19명은 왜 김영란법에 반대·기권표를 던졌나」
- 김보연(시사 뉴스피플), 2015년 4월, 「김영란법 국회통과 후폭풍 : 거센 후폭풍(後暴風)이 불고 있는 '김영란법' : 찬성 91.5%, 압도적인 통과… 허술한 법조문 논란 심화」
- YTN, 2015.3.14., 「벤츠 여검사 무죄...“사랑해서 준 돈, 청탁 아니다”」
- 명순영(매경Economy), 2015.3.11., 「내수 경제 직격탄 김영란법 : 백화점·골프장·호텔… 소비심리 '찬물'」

- 이범준(주간경향), 2015.3.10, 「김영란법 '그것이 알고 싶다' : 친척들 때문에 붙잡혀 갈까... 단 10분 만에 문답으로 이해하기」
- 엄민우(시사저널), 2015.3.10, 「“김영란법이라고 별수 있겠나“ : 위헌 논란에 실효성도 의문... 검·경 관계자들 우려」
- 엄민우·이승욱(시사저널), 2015.3.10, 「의원 나리들만 쪽 빼고 “넣어야지, 다 넣어“ : 국회 속기록과 증언 통해 본 '김영란법' 졸속 처리 전말...」
- 이승욱(시사저널), 2015.3.10, 「그물망 넓히는 사이 큰 고기 내뺄 구멍 '승승' : 김영란법, 고위공직자 비리 규정 대폭 삭제... 국회에서 알맹이 빠져」
- 오경식(시사저널), 2015.3.10., 「정부와 국회는 김영란법 '재논의'에서 빠져라 : 전문가로 구성된 위원회서 다뤄야... 대통령 거부권도 고려를」
- 뉴스1, 2015.3.1., 「방산비리 합수단 100일...1600억원대 불법계약 적발」
- 헤럴드경제, 2015.2.26., 「국민 10명 중 7명꼴 ” 김영란법, 언론인·사립교원 포함해야」
- 뉴스1, 2015.2.2., 「與 원내사령탑 유승민, 증세·개헌 상당한 기류 변화 예상돼」
- 이투데이, 2015.2.2., 「돈받고 기사쓰는 언론, 국공립보다 비리 많은 사학도 김영란법 적용」
- 헤럴드경제, 2015.1.29., 「‘원전비리’ 박영준 전 지경부 차관 징역 6월 확정」
- 김병수(매경Economy), 2015.1.28., 「'관피아 방지법' '김영란법' 파장 : 공직자 재취업·뇌물 철폐」

- 엄민우 · 이호재(시사저널), 2015.1.20., 「김영란법 대상 1850만 명, 전 국민의 공직자화? : 적용 범위 놓고 논란… 김영란 전 대법관도 “신중” 경고」
- 머니투데이, 2015.1.12., 「[현장+]김영란법 2라운드, ‘언론에 등 떠밀린’ 입법 안되길」
- 서울신문, 2015.1.12., 「김영란法 법리 충돌 논란…12일 본회의 처리 힘들 듯」
- MBN, 2015.1.9., 「2천만명 잠재적 범법자 만드는 ‘김영란법’」
- 연합뉴스, 2015.1.8., 「국민 10명중 4명, 최대 2천만명까지 김영란법 대상」
- 한국경제, 2014.12.15., 「정의화 국회의장, 정 총리·부총리 등 면담」
- 법률신문 사설, 2014.12.8., 「김영란법, 원안대로 입법화되어야 한다」
- 국민일보 사설, 2014.12.4., 「예산안 처리 때의 자세라면 쟁점 타결도 시간문제」
- 서울신문 사설, 2014.12.4., 「국회 민생 살리기 현안 해 넘길 생각 말라」
- 서울경제 사설, 2014.12.4., 「국회, 쪽지예산 챙기면서 ‘공직개혁법’은 탄죽거나」
- 아시아경제 사설, 2014.12.4., 「부패 여전한데 반부패법은 발목 잡고」
- 매일신문 사설, 2014.12.4., 「정치권, 김영란법 원안 후퇴는 꿈도 꾸지 말라」
- 연합뉴스, 2014.12.2., 「정무위 법안소위, ‘김영란법’ 심사 착수

- 뉴시스, 2014.11.10., 「공법학자들 “김영란법, 위헌 아냐”」
- 경제정의실천연합 보도자료, 2014.11.10., 「김영란법 위헌성 논란 공법학자 설문결과」
- 서울신문, 2014.8.24., 「[세월호정국 기로] “단식 동참” “죽어라” … 표류하는 세월호법, 국민을 둘로 찢다」
- 세계일보 사설, 2014.8.22., 「적폐 1번지’ 국회… 부끄러움 앞면 ‘김영란법’ 처리하라」 中
- 뉴시스, 2014.8.21., 「세월호 참사 후 고교생들… “국가 신뢰도 46.8%→ 7.7%”」
- 뉴시스, 2014.8.7., 「이완구·박영선 치열한 ‘설전’…“누군 화낼줄 모르나” “협박 말라”」
- JTBC, 2014.8.5., 「[인터뷰] 박영선 비대위원장 “국민과 공감… 정치 기본으로 되돌아가겠다”」
- 한국경제, 2014.7.16., 「[상임위원장에 듣는다] 정우택 정무위원장 “김영란법, 경제 망칠 수 있어…부작용 최소화 방안 찾겠다”」
- 아시아경제, 2014.7.7., 「정우택 정무위 위원장 “김영란法 범위 축소는 형평성 어긋나”」
- 한국일보, 2014.7.6., 「정우택 정무위원장 “장·차관 이상 고위급만 처벌하면 형평성에 문제」
- 문화일보, 2014.5.22., 「與野, 김영란법 原案처리 약속 지켜야」
- 연합뉴스, 2014.5.13., 「여야 ‘김영란법’ 처리 공감…5월 국회서 통과될까」
- 문화일보, 2014.3.6., 「“국회, 윤리행동강령 제정안해…” ‘김영란법 직무유기’ 우회비판」」

- 파이낸셜 뉴스, 2014.1.5., 「왕따당한 김영란법」
- 채널A, 2014.1.4., 「김영란법 덮고....미끼예산은 남고」
- 서울신문 사설, 2014.1.4., 「김영란법 2월 국회 처리 치켜보겠다」
- 세계일보 사설, 2014.1.3., 「여야는 김영란법 처리할 용의 없는 건가」
- 경향신문, 2013.9.2. 「방위사업청, 장보고함 개발에 역대 뇌물 받아」
- MBC, 2013.8.13. 「검찰, CJ뇌물 수수 혐의 '전군표·허병익' 구속 기소」
- 연합뉴스, 2013.7.15., 「朴대통령, '4대강 의혹 해소·후속대책' 지시」
- 경향신문, 2013.7.3., 「김영란법, 총리 중재안도 '누더기」
- 경향신문, 2013.5.17., 「공직자 청탁 방지 '김영란법' 법무부 반대로 결국 '누더기」
- 경향신문, 2013.2.28., 「[전관예우 '고리'를 끊자] 부정청탁 방지 '김영란법' 등 입법까진 '산 넘어 산」
- 한국일보, 2013.2.27., 「[이슈논쟁] 불거진 '신 전관예우」
- 매일경제, 2013.2.22., 「허울뿐인 전관예우금지법」
- 세계일보, 2013.2.21., 「'낮 뜨거운 전관예우... '김영란법' 입법 목소리 커진다」
- 뉴스1, 2013.1.25., 「최시중·천신일·김재홍·김희중 특별사면 포함」
- 조선일보, 2013.1.3., 「김영란법 결국 외면한 국회」

- 뉴시스, 2012.11.15., 「'함바비리' 장수만 前방사청장 집유 확정」
- 연합뉴스, 2012.11.2., 「'함바비리' 배건기 전 靑감찰팀장 무죄 확정」
- 뉴시스, 2012.10.10., 「시민단체, 대선 후보들에 반부패정책 요구」
- 연합뉴스, 2012.6.28., 「'함바비리' 강희락 前경찰청장 실형 확정 (종합)」
- 정책브리핑, 2012.4.18., 「[부정청탁 및 이해충돌 방지법안] 입법 정책포럼서 각계 의견 들어」
- 정책브리핑, 2012.2.22., 「부정청탁 및 이해충돌 방지법안 내달 마련」
- 정책브리핑, 2012.2.16., 부정청탁 및 이해충돌 방지법 제정을 위한 공개토론회
- 연합뉴스, 2011.11.10., 「한승철 前검사장 무죄 확정(종합)」
- 서울경제, 2011.11.3., 「'부산저축은행 비리' 은진수·윤여성 모두 실형」
- 정책브리핑, 2011.10.18., 공직자의 사익추구 및 청탁수수 금지법 제정을 위한 공개토론회
- 국민권익위원회 보도자료,, 2011.10.18., 「선진국형 부패예방 제도 도입 공개토론회 개최」
- 머니투데이, 2011.6.17., 「MB, 공직 기강 해이 이례적 질타, 왜?」
- 헤럴드경제, 2011.6.16., 「레임덕 차단 임기말 승부수...공직사회 '관행' 까지 손본다」
- 동아일보, 2011.6.16., 「官의 벽에 막혀... '김영란의 좌절」
- 국민일보, 2011.6.16., 「[사설] '김영란 법안' 입법을 촉구한다」

- 뉴시스, 2011.6.16., 「靑, 공직사회 기강 확립 대책 마련 착수」
- 청와대 국무회의 관련 브리핑, 2011.6.14.
- 머니투데이, 2011.1.3., 「MB “권익위, 김영란 대안없다, 무조건 모셔라” 」
- 머니투데이, 2011.7.6., 「 ‘스폰서 검사’ 회비 교차...복직 판결 다른 이유는?」
- 국민일보, 2011.6.17., 「반부패 인프라 구축이 근본 해법」
- 문화일보, 2011.5.31., 「<저축은행 로비 파문 확산> “권력 유착 관계 근절 위해 알선·청탁 방지법 제정을” 」
- 경향신문, 2011.2.14., 「법관의 도덕성 담보, 윤리규정만으로 될까」
- 세계일보 사설, 2011.1.4., 「공직자들이 민원인 돈으로 도박을 했으니」
- 경향신문, 2011.1.4., 「공무원이 근무시간에 강원랜드 카지노서 상습도박」
- 문화일보 사설, 2011.1.4., 「공정사회 실현 위해 공직 부패부터 걸러내라」
- 한국일보 사설, 2011.1.4., 「기대 속에 새로 출발한 국민권익위」
- 서울일보 논설(김성호), 2011.1.4., 「부패 바이러스」
- 연합뉴스, 2011.1.3., 「김영란 “부패 바이러스에 굴복하지 않도록 해야” 」
- 서울신문, 2011.1.1., 「김영란 권익위원장 기용 참신…종편 파장 물타기 지적도」
- 동아일보, 2011.1.1., 「개혁 성향의 첫 여성 대법관 출신…삼고 초려 끝 영입」

- 연합뉴스, 2010.12.31., 「李대통령, ‘친정강화.전문성’에 방점」
- 머니투데이, 2010.12.31., 「[프로필] 김영란 국민권익위원장 내정자」
- 동아일보, 2010.10.7., 「부장검사가 고소인에 그랜저 받은 의혹」
- 동아일보 사설, 2010.10.7., 「‘그랜저 검사’ 무혐의, 그러고도 法治 말하나」
- 한겨레, 2010.10.6., 「‘승용차 수수 의혹’ 검사 무혐의라는 데…」
- 노컷뉴스, 2010.6.9., 「실패한 진상규명, 특검 도입해 스폰서 검사 수사해야」
- 노컷뉴스, 2010.4.29., 「박정규 전 수석 실형…이택순 전 청장 집유」
- MBC PD수첩, 2010.4.20., 857회 <검사와 스폰서>

<연설문>

- 박근혜 대통령 대국민담화문(2014.5.19.)
- 박근혜 대통령 2015년도 예산안 시정연설문(2014.10.31.)
- 김영란 국민권익위원장 취임연설문(2010.1.3.)
- 김영란 前 국민권익위원장 기자회견문(2015.3.10.)
- 김한길 민주당 당대표 교섭단체 대표연설문(2014.2.5.)
- 안철수 새정치민주연합 당대표 교섭단체 대표연설문(2014.4.2.)

<회의록>

- 제320회국회(정기회) 정무위원회 제10차 전체회의
회의록(2013.12.06.)
- 제320회국회(정기회) 정무위원회 제11차 전체회의
회의록(2013.12.10.)
- 제324회국회(임시회) 정무위원회 제3차 법안심사소위원회
회의록 (2014.4.25.)
- 제325회국회(임시회) 정무위원회 제1차 법안심사소위원회
회의록 (2014.5.23)
- 제325회국회(임시회) 정무위원회 제2차 법안심사소위원회
회의록 (2014.5.27.)

- 제326회국회(임시회) 정무위원회 제6차 전체회의
회의록(2014.7.10.)
- 제329회국회(정기회) 정무위원회 제3차 법안심사소위원회
회의록 (2014.12.2.)
- 제329회국회(정기회) 정무위원회 제4차 법안심사소위원회
회의록 (2014.12.3.)
- 제330회국회(임시회) 정무위원회 제3차 법안심사소위원회
회의록(2015.1.8.)
- 제330회국회(임시회) 정무위원회 제1차 전체회의
회의록(2014.1.12.)
- 제331회국회(임시회) 법제사법위원회 제1차 전체회의 회의록
(2015.02.05.)
- 제331회국회(임시회) 법제사법위원회 제4차 전체회의 회의록
(2015.02.23.)
- 제331회국회(임시회) 법제사법위원회 제5차 전체회의 회의록
(2015.03.02.)
- 제331회국회(임시회) 법제사법위원회 제6차 전체회의 회의록
(2015.03.03.)
- 제331회국회(임시회) 제8차 본회의 회의록(2015.03.03.)
- 한나라당 비상대책위원회의 회의록(2011.6.20.)
- 새누리당 최고위원회의 회의록(2013.8.5.)
- 새누리당 의원총회 회의록(2015..2.27)
- 새누리당 의원총회 회의록(2015.3.1.)
- 새정치민주연합 의원총회 회의록(2015.3.2.)

〈기타 참고자료〉

- 국제투명성기구 발표 부패인식지수
- 국민권익위원회 부패인식도조사
- 국민권익위원회 공무원행동위반강령 통계
- 2012 국회 의정자료집
- 법제처 법령통계
- 참여연대 검찰감시 DB(스폰서 검사, 그랜저 검사, 벤츠검사)
- 참여연대 정책자료(2013 정기국회, 정무위원회의 과제)
- 임주혁(2015), 「한국수력원자력 관련 재판의 양형분석자료」

Abstract

A Study on the policy formation process of Kim Young-Ran Act(「Anti-Corruption and Bribery Prohibition Act」)

- Based on Kingdon's Multiple Streams
Framework

Lee Seo-Yeon

Dept. of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this study was to analyze the policy formation process of Anti-Corruption and Bribery Prohibition Act(hereinafter “Kim Young-Ran Act” or “the Act”), which might have profound effects on the lives of people, with Kingdon's Multiple Streams

Framework to identify the driving force and influential factors, covering the entire process from planning to passing including what influential factors worked to stimulate discussions and legislation, what issues were raised in a deliberation process, and who took the initiative to lead the process.

Analyzing the three flows of policy issues, politics, and policy alternatives in the legislation process of the Act, the dynamic interactions among the three flows, the opportunities to open up the window of policy, and the roles of policy entrepreneurs, the study divided the period of legislation into the phase of drawing up a bill, which lasted from policy proposal to pre-announcement of legislation, that of laying a bill, which lasted from submission to the National Assembly to introduction and deliberation at a small committee, and that of enacting a bill, which lasted from settlement at a small committee of State Affairs Committee in the former half of 19th National Assembly to the passing of a bill at a regular session.

The analysis results show that the flow of policy issues was maintained till the legislation of the Act including those of indicators, events, crises, and reflux and that there were the flows of politics and policy alternatives. Those three flows, however, did not follow consistent currents. Each flow had its dynamics and ongoing fair currents and counter-currents. There were different patterns of combination according to the phases. When a window opened in each important phase, different policy entrepreneurs played leading roles. Even the same subjects played roles of different sizes according to the phases.

A window of policy was opened by a combination of two or

three flows. Some combination patterns involved separate flows meeting together at a point of contact, and others involved a powerful flow opening a window and absorbing other flows.

Unlike the analysis of Kingdon, who placed great importance on political flows such as an election in relation to policy agenda setting changes, the legislation process of the Act observed that election results did not stir a huge sensation to the directions of political flows. The impacts of event and crisis issues were rather much greater such as the sponsored prosecutor scandal and the sinking of MV Sewol.

Kingdon's Framework set technological feasibility and value acceptance as major elements to influence an alternative choice. In the flow of alternatives in the Act, however, the scope of application was expanded too much, which made it more difficult to apply the Act in reality. All sorts of unconstitutionality controversy did not raise the value acceptance of selected alternatives. The flow of alternatives in the Act showed similar patterns to the Policy Advocacy Coalition Model in the phase of drawing up a bill and to the Garbage Can Model in the phase of enacting a bill.

Those findings indicate that all of three flows in Kingdon's Framework were found in the legislation process of Kim Young-Ran Act and that a window was opened by the interactions of those flows. Its legislation process, however, did not show a process of alternative selection according to the explanations of the Framework including technological feasibility and value acceptance when a window opened. Poor policy alternatives were chosen because the policy entrepreneurs failed to perform their

roles fully by keeping their balance when a window opened due to an abrupt crisis event in a situation where the concerned parties to lead a flow of policy alternatives were not prepared enough. Those findings once again confirm the extreme importance of policy entrepreneurs and their roles in a policy-making process as pointed out in many previous studies.

The legislation process of the Act was particular in that its bill was not discarded, passed the National Assembly, and got enacted even though there were no policy entrepreneurs armed with strong determination, influence and professionalism toward its enactment after Kim Young-ran resigned from the Anti-Corruption and Civil Rights Commission as the Head, which seems to reflect the legislation reality of South Korea, in which policy-making is under the greater influence of political interests, large-scale events and accidents, and flows of public opinions rather than rational reviews of policy alternatives. The present study did not review fully the contributions that working-level officials made to its enactment through their activities and efforts other than the president, members of National Assembly, and ministers. Follow-up study needs to conduct an analysis by supplementing it.

Keywords: Kim Young-Ran Act, policy formation, Kingdon, Multiple Streams Framework, window of policy, policy entrepreneur

Student Number : 2014-23519

